



EL ENTORNO ECONÓMICO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

**ALEJANDRO NATAL
HUMBERTO MUÑOZ GRANDÉ**
COORDINADORES

El entorno económico de las organizaciones de la sociedad civil en México

El entorno económico de las organizaciones de la sociedad civil en México

D.R. © **El entorno económico de las organizaciones de la sociedad civil en México**

Alejandro Natal y Humberto Muñoz Grandé (Coordinadores)

Este material se imprimió con apoyo de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal (JAPDF), a través de su programa de Investigación del Centro de Capacitación e Información del Sector Social (CECAPISS) Empero, la JAPDF no necesariamente comparte los puntos de vista expresados por los autores de la presente publicación.

D.R. © Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector, A.C.

Tlaxcala No. 47 Oficina 2

Colonia Roma Sur

México, D.F.

CP 06760

Primera edición: 2013

ISBN: 978-607-96179-2-9

Cuidado de la edición

Pedro José Fernando Testas Bouzas

Diseño de la portada

Pedro José Fernando Testas Bouzas

Composición tipográfica

Silvia Shablico

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal de Derechos de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables

Impreso y encuadernado en México

Printed and bound in Mexico

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	7
----------------------	---

PREFACIO

Carlos R. Cordourier Real	9
---------------------------------	---

INTRODUCCIÓN

Alejandro Natal.....	15
----------------------	----

CAPÍTULO I

LA EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO A CAUSAS PÚBLICAS EN MÉXICO: ALGUNOS ANTECEDENTES

Alejandro Natal.....	17
----------------------	----

CAPÍTULO II

EL ENTORNO ECONÓMICO A LAS OSC EN MÉXICO

Alejandro Natal y Ana María Sánchez	29
---	----

CAPÍTULO III

¿DE QUÉ MUEREN LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL?: UNA APROXIMACIÓN AL MARCO INSTITUCIONAL

Humberto Muñoz Grandé y Roberto Arce Rodríguez.....	63
---	----

CAPÍTULO IV

FONDOS PÚBLICOS PARA LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

María Isabel Verduzco y Mónica Tapia	89
--	----

CAPÍTULO V

ESTÍMULOS FISCALES DURANTE EL PRIMER TRIENIO DEL PERIODO DEL PRESIDENTE FELIPE CALDERON HINOJOSA

Alejandro Natal, José Javier De la Rosa e Iván Zúñiga 115

CAPÍTULO VI

LA FINANCIACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO: NUEVOS DATOS Y NUEVAS IDEAS SOBRE LAS INSTITUCIONES DONANTES Y LAS DONATARIAS AUTORIZADAS

Michael D. Layton, Ana Paulina Rosas y Leticia Jáuregui 137

CAPÍTULO VII

SOCIEDAD CIVIL Y EMERGENCIA CIUDADANA EN CIUDAD JUÁREZ: FINANCIAMIENTO Y SUSTENTABILIDAD DE LOS PROYECTOS SOCIALES

Carmen Álvarez, Carlos Montano, Sergio García, y Martha Santos 169

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Alejandro Natal y Humberto Muñoz Grandé 191

AGRADECIMIENTOS

La presente investigación es la suma de grandes aportes intelectuales de diversos autores e instituciones nacionales e internacionales comprometidas con el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil. A todos y a todas muchas gracias.

A esta iniciativa se suma una institución intermedia como la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal y su Centro de Capacitación e Información del Sector Social, que con respeto a las opiniones de los autores han decidido apoyar la publicación de esta obra; agradecemos particularmente el interés y seguimiento de Rogerio Casas Alatríste, Angélica Patricia Haro de Alba y Gerardo Hernández Gómez.

Agradecemos también el apoyo y seguimiento de la Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector, A.C.

PREFACIO

Carlos R. Cordourier Real¹

El fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil (OSC) tiene tres dimensiones principales: la existencia de un marco normativo que garantice efectivamente la libertad de asociación, el establecimiento de un esquema fiscal propicio para la sostenibilidad financiera de las OSC, y políticas de financiamiento público.

Respecto a la primera de las dimensiones, no es suficiente con que los gobiernos se abstengan de prohibir a los ciudadanos(as) el ejercicio de un derecho civil fundamental consistente en organizar y formalizar su acción colectiva, sino que para fomentar realmente las actividades de las OSC los poderes públicos requieren establecer sistemas de normas que estimulen una cultura política asociativa. En este sentido, no basta con que dichos poderes simplemente reconozcan la libertad de asociación y se desentiendan de asegurar el ejercicio de ese derecho, sino que es imprescindible contar con un andamiaje institucional que favorezca la asociatividad. Valiéndonos de una analogía, a manera de ejemplo, en el caso de derechos sociales, ¿no sería absurdo garantizar los derechos a la educación o a la salud sin una infraestructura de escuelas u hospitales que los hagan efectivos?. Es claro que no podría hablarse de que un Estado garantiza estos derechos si simplemente se les enuncia constitucionalmente sin contar con instituciones y políticas públicas orientadas a hacerlos efectivos.

Un sistema de normas que efectivamente fomente el asociativismo en un Estado tiene un carácter transversal porque constituciones políticas, leyes, códigos y reglamentos se encuentran coherentemente organizados para garantizar un entorno favorable para que los individuos ejerzan su derecho a crear y mantener organizaciones civiles.

Por otra parte, el establecimiento de un esquema fiscal propicio para la sostenibilidad financiera de las OSC involucra dos aspectos. El primero de ellos se relaciona con la existencia de estímulos fiscales para favorecer los donativos privados de personas físicas y morales. Este tipo de mecanismos crean incentivos para que los contribuyentes transfieran recursos o activos a instituciones sin fines de lucro privadas a fin de que éstas tengan ingresos para su funcionamiento. Aunque la deducibilidad de los donativos en el

1. Profesor investigador del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guanajuato, campus Guanajuato. Consejero representante del sector académico, profesional, científico y cultural del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil para el periodo 2011-2013.

cálculo de la base gravable de impuestos a la renta es el tipo más frecuente de incentivo, existen otras vías para promover este tipo de transferencias; tal es el caso de exenciones o reducciones fiscales en caso de que se contemplen legados a instituciones no lucrativas. Por ejemplo, algunos regímenes fiscales en Europa y Estados Unidos contemplan reducciones en el impuesto a las herencias o en impuestos a la propiedad cuando parte de los activos son donados a dichas instituciones.² El segundo aspecto de un esquema fiscal que favorece la sustentabilidad del sector no lucrativo consiste en ofrecer beneficios fiscales a las propias organizaciones para que su operación sea menos onerosa. Un trato diferenciado entre asociaciones privadas lucrativas y no lucrativas reconoce el valor social e importancia que tienen determinadas actividades realizadas por las organizaciones ciudadanas. De modo que se contemplan condonaciones de gravámenes, tasas preferenciales o exenciones de obligaciones para contribuir a su sostenibilidad. Entre los beneficios que distintos esquemas fiscales pueden incluir se encuentran la “tasa cero” en impuestos al valor agregado en determinados productos o equipamiento, reducciones a impuestos a la propiedad (e.g., impuesto predial) y exención de impuestos aduanales, entre otros.

La tercera dimensión del fomento consiste en la formulación y ejecución de políticas de financiamiento público para subvencionar las actividades realizadas por las OSC a través de transferencias y subsidios. Una política de financiamiento público coherente no sólo contempla la asignación de recursos provenientes del presupuesto gubernamental sino que su distribución está organizada de acuerdo con criterios de eficiencia económica, transparencia, y efectividad. El monto de recursos se comprende, bajo esta perspectiva, como un componente, entre otros, de la política de financiamiento público. Es claro que una apreciación más completa de esta dimensión del fomento involucraría el análisis de procedimientos de asignación, reglas, así como de la rentabilidad social de los recursos destinados a promover el sector no lucrativo. No basta, pues, con destinar recursos públicos a las organizaciones de la sociedad civil a través de partidas presupuestales determinadas. Sino que es necesario asignarlos de manera económicamente racional (este tipo de transferencias tiene costos de oportunidad para programas públicos), transparente y en función de esquemas que garanticen que los actores involucrados rindan cuentas a las distintas audiencias (stakeholders) involucradas (población beneficiaria, miembros de las asociaciones, ciudadanía).

En México las políticas de fomento a las actividades de la sociedad civil organizada tienen todavía un desarrollo incipiente. Durante gran parte del régimen autoritario pos-revolucionario, se vio con sospecha cualquier intento de asociación entre ciudadanos(as), organizado al margen del partido hegemónico. La estructura corporativa del partido en el poder se encontraba orientada a cooptar la acción colectiva de la ciudadanía para asimi-

2. Un esquema notable en Estados Unidos es el llamado Charitable Remainder Unitrust que establece una exención en el impuesto a la propiedad de activos comprometidos en donación a organizaciones no lucrativas. De acuerdo con este modelo, un contribuyente—o algún beneficiario designado por él(ella)—puede gozar (libre de impuestos) de los rendimientos de aquellos activos que, constituidos en fideicomiso irrevocable, prometa donar a una institución sin fines de lucro.

larla y transformarla en relaciones clientelares funcionales a la reproducción del régimen. Los tres sectores del Partido Revolucionario Institucional—Confederación de Trabajadores de México (CTM), Confederación Nacional Campesina y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)—irrumpieron como canales monopólicos para la asociación de trabajadores, campesinos, comerciantes, artesanos, profesionales, estudiantes, mujeres, jóvenes, o cualquier grupo identitario o gremial.

De esta manera, la acción colectiva de ciudadanos fuera de estos espacios corporativos fue disuadida o, cuando amenazaba la configuración autoritaria del sistema político posrevolucionario, reprimida.³

La relativa tolerancia mostrada por el régimen hacia agrupaciones religiosas y sus filiales en el ámbito educativo y asistencial se montó en dos picotas: una legal, consistente en la eficaz amenaza de hacer cumplir normas jurídicas que limitaban ampliamente sus potestades y libertades⁴, y otra ideológica, radicada en el anticlericalismo del discurso nacionalista revolucionario que ubicaba principalmente a la Iglesia Católica en el campo de “la reacción”. De este modo se aseguraba que dichas agrupaciones, bajo permanente observación por su naturaleza “antiprogresista” y, de facto, “ilegal”, se mantuvieran preventiva y suficientemente alejadas de la movilización política. Situados en el margen del sistema social y confinados a la provisión de servicios educativos y asistenciales, estos espacios asociativos fueron tolerados durante la vigencia del autoritarismo en México, al igual que las menguadas asociaciones ciudadanas seculares no corporativizadas, siempre que no desafiaron al régimen.

Con la transición democrática gestada en el último cuarto del siglo XX, se acentuó la importancia que tiene la sociedad civil en los procesos de liberalización política y económica. La ciudadanía y sus organizaciones se convirtieron, entonces, en agentes (y referentes) propulsores de una transformación del régimen político y de la relación de éste con la sociedad. Si bien fueron cambios graduales, a menudo ejemplificados en movilizaciones colectivas puntuales—más que en movimientos sociales propiamente—como la participación solidaria de los ciudadanos a raíz del sismo de 1985, o diversas protestas post-electorales regionales y nacionales, indiscutiblemente la sociedad civil comenzó a ser vista como un actor social relevante no sólo para la democracia sino, redefinido el papel del Estado bajo una nueva lógica de la economía política, para el propio desarrollo social.

3. Sirva de ejemplo el movimiento sindicalista católico posrevolucionario, cuyo origen puede rastrearse a finales del siglo XIX, representado por la Confederación Nacional Católica del Trabajo (CNCT), el cual fue virtualmente disuelto a principios de los años treinta.

4. A este respecto, Manuel Ceballos Ramírez (1986) apunta en relación al credo religioso mayoritario entre la población: “[e]l Constituyente de Querétaro (1916-1917) institucionalizó algunas leyes franca o veladamente anticatólicas. Estas aparecieron en los artículos 3, 24, 27, y 130” (Ceballos, 1986: 622). Así, hasta el año 1992, fecha en la que se aprueban una serie de reformas constitucionales en materia religiosa, estaba prohibido que las iglesias administraran y dirigieran escuelas, así como que las instituciones educativas privadas impartieran educación religiosa. Asimismo, al carecer hasta ese momento de personalidad jurídica propia, las agrupaciones religiosas no podían detentar un patrimonio, pues incluso, de acuerdo con el artículo 27 constitucional vigente, los templos destinados al culto público eran considerados propiedad de la nación (representada por el gobierno federal).

Así, en los albores de la última década del siglo XX, se crean dos principales redes— Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y el Foro de Apoyo Mutuo (FAM)—como una coalición de cerca de cuatrocientas agrupaciones ciudadanas interesadas en profundizar el proceso de democratización, así como en consolidar a la sociedad civil como actor social; las cuales, a través de un grupo promotor, habrían de impulsar ante el Congreso iniciativas de Ley que reconocieran su importancia, desdeñada seriamente por una miscelánea fiscal que arbitrariamente en 1989 buscó tratarlas como sociedades mercantiles⁵.

Después de más de diez años de gestiones y varias iniciativas de ley fallidas, finalmente es promulgada la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (Ley de Fomento) en 2004. Si bien esta ley representó cierto avance en el reconocimiento a las organizaciones civiles como entidades de interés y beneficio social, su contenido sustancial se orientó a establecer ciertas bases para la reglamentación de la distribución de recursos públicos a las organizaciones inscritas en el Registro Federal de OSC.

Limitada en sus alcances para promover efectivamente una cultura asociativa, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil ha operado de manera insular y con efectos marginales, pues no se ha diseñado un sistema de normas coherente capaz de enmarcar una política pública integral que favorezca el asociativismo. Todavía en el año 2007 una iniciativa de reforma fiscal enviada por el ejecutivo federal al Congreso amenazó la sostenibilidad del sector no lucrativo al no contemplar la deducibilidad de los donativos en el cálculo de un nuevo impuesto al ingreso (originalmente llamado Contribución Empresarial a Tasa Única, CETU) que buscaba sustituir al Impuesto sobre la Renta (ISR), así como por proyectar que las asociaciones civiles fueran causantes de dicho impuesto por la prestación de servicios o la enajenación de activos.

El suceso anterior dio muestra no sólo de la desestimación que buena parte de los tomadores de decisiones en México (en los poderes ejecutivo y legislativo) tiene respecto a la importancia de las organizaciones civiles, sino que exhibe la clara ausencia de una política pública de fomento orientada a la creación de un clima propicio para el ejercicio de la libertad de asociación. Es posible señalar que concluida la etapa de transición política que desmontó el sistema autoritario de partido hegemónico, el régimen político ha transitado de la disuasión y represión selectiva a la negligencia en su relación con la sociedad civil organizada. Situación que de no cambiar complicará el proceso de consolidación a la democracia.

Los textos que se incluyen en esta obra colectiva evidencian bajos niveles de madurez en el financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil, revelan la concentración de fondos en determinadas zonas geográficas y limitados a un bajo número de

5. Estas modificaciones fiscales tuvieron como efecto que las asociaciones civiles, que por definición no tienen carácter lucrativo, fueran causantes del impuesto sobre la renta (ISR).

organizaciones, así como reglas del juego, tanto formales como informales, poco claras. En resumen, los autores comparten la idea de que la sostenibilidad de las organizaciones y el fomento de sus actividades parte de la creación de un entorno institucional adecuado. El cual establece un marco coherente de normas y políticas públicas transversales que detonan y acompañan a las iniciativas ciudadanas para que puedan ser eficaces, sostenibles financieramente y rendir cuentas. Así, este libro busca contribuir a la comprensión del financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil a través del análisis de sus fuentes, características y dimensiones, así como de los factores institucionales que lo promueve o inhiben.

El primer capítulo nos revela la evolución del financiamiento a las diversas expresiones del asociativismo desde una perspectiva del contexto histórico y sus actores institucionales, particularmente la Iglesia Católica y el Estado.

Alejandro Natal y Ana María Sánchez, bajo un enfoque sistémico, estudian las fuentes de ingreso (públicas, empresariales y societales), su magnitud, y principalmente el entorno económico en el que se da el financiamiento a las OSC. Su análisis les lleva a concluir que las capacidades de las organizaciones para movilizar recursos se encuentran limitadas por distintas variables a las que es necesario prestar atención; entre ellas se encuentran la escasez de recursos, una situación de competencia asimétrica entre las propias OSC y la existencia de políticas poco coherentes. De manera que Natal y Sánchez proponen estudiar el financiamiento a las organizaciones civiles de forma dinámica en función del entorno, enfatizando factores como los valores prevalecientes en una sociedad, los incentivos sociales y la propia cultura de la donación.

Por otra parte, tomando como universo de estudio a las Instituciones de Asistencia Privada (IAP), Humberto Muñoz Grandé y Roberto Arce ofrecen una explicación respecto a las causas de desaparición y latencia de las organizaciones de la sociedad civil en México. De acuerdo con su hipótesis, las respuestas se ubican en cuatro dimensiones: la ausencia de una visión de política de Estado respecto a la sociedad civil y sus organizaciones, de un marco legal y fiscal inmaduro, de un entorno con reglas del juego poco claras, y de capacidades organizacionales limitadas en las OSC. Su análisis enfatiza la importancia que tiene el diseño institucional en la creación de un sistema normativo coherente que favorezca la cultura asociativa. De manera que leyes, códigos y reglamentos deban armonizarse para la creación de entornos propicios para el ejercicio de la libertad de asociación de los ciudadanos(as).

María Isabel Verduzco y Mónica Tapia, por su parte, examinan las limitaciones del marco normativo que regula la asignación de recursos públicos federales. En particular, se observa que lejos de contribuir a la creación de sinergias entre el gobierno federal y las OSC que promuevan de manera eficaz el desarrollo social, así como al fomento de la pluralidad de actividades que llevan a cabo estas últimas, los mecanismos de asignación del escaso financiamiento público carecen de coherencia sistémica acorde con una concepción integral de política de fomento, así como de criterios consistentes orientados a fortalecer

las capacidades del sector asociativo. Lo cual advierte sobre el riesgo de implantar en la asignación de recursos públicos una lógica clientelar que contravendría los principios en los que una política de financiamiento público debe estar basada en un régimen democrático y plural.

Los capítulos “Estímulos fiscales durante el primer trienio del gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa” y “El Financiamiento de la sociedad civil en México”, elaborados por Alejandro Natal y Michael Layton, respectivamente, subrayan la importancia de abatir la opacidad con la que mucha información relativa a las donatarias autorizadas es presentada por la autoridad fiscal y las propias organizaciones. Una mayor claridad, sistematización y transparencia de la información reportada contribuiría no sólo a desmentir las suspicacias que frecuentemente pesan sobre dichas organizaciones, sino a generar datos más completos para la realización de estudios sobre el financiamiento privado a las OSC, así como de su impacto y las formas de promover esquemas de incentivos para la donación.

Valiéndose de un estudio de caso en una de las entidades federativas con mayor densidad asociativa (calculado como el número de OSC por cada 100,000 habitantes), Carmen Álvarez, Sergio García y Martha Santos exploran las características del financiamiento de las organizaciones civiles en Ciudad Juárez, la ciudad con mayores índices de muerte violenta del hemisferio occidental. A pesar del éxodo provocado por la crisis social detonada por la operación de bandas delincuenciales, persiste un número considerable de agrupaciones religiosas y organizaciones profesionales organizando la acción colectiva para mitigar algunos de los efectos más dramáticos de la violencia y contribuir en la restauración del tejido social. En su análisis específico de las características del financiamiento de la organizaciones civiles en Ciudad Juárez, Chihuahua, Carmen Álvarez et. al., plantean una pregunta relevante: ¿ha cambiado la composición del financiamiento de las organizaciones juarenses a raíz de la crisis social provocada por la violencia? Los hallazgos de su estudio señalan que los donativos particulares siguen siendo el componente más importante de sus ingresos; el financiamiento público federal e internacional y el recibido de fundaciones donantes ha aumentado; mientras que los recursos públicos del estado ha decrecido abruptamente. En este sentido, alertan sobre los riesgos que implicaría para la planeación financiera de los proyectos impulsados por las OSC juarenses una disminución drástica del financiamiento federal.

Si bien no se abordan todos los ángulos desde los que podría estudiarse un tema tan complejo como el del financiamiento a las OSC, los capítulos que integran este libro buscan incitar la reflexión sobre esquemas institucionales y marcos normativos que impulsan la asociatividad. Su contribución, entonces, radica no sólo en brindar elementos para advertir la diversidad de variables que intervienen en la sustentabilidad de las OSC, sino que principalmente con este estudio se intenta convocar a la imaginación y creatividad de sus lectores a fin de que desde la sociedad y el gobierno se diseñen entornos institucionales más propicios para garantizar un derecho ciudadano fundamental en la democracia: la libertad de asociación.

INTRODUCCIÓN

Alejandro Natal¹

En el 2011 convocamos a un encuentro sobre los avances que la alternancia había traído al financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Suponíamos que tanto el estado como las propias organizaciones habían aprovechado esta coyuntura única para re-estructurar su relación y pasar del control a la colaboración. Así, la pregunta que animó la nutrida discusión que siguió primero por un par de días y luego por más de un año, fue ¿qué tanto se aprovechó la coyuntura histórica de la alternancia política para que el sector rompiera con una *dependencia de trayectoria* que, en general, lo había condicionado a recibir donativos magros y lo relegaba a un papel secundario en la vida pública nacional?. Nos interesaba, pues saber, cómo se había reconfigurado el entorno económico y político en el que las OSC actuaban.

La idea de dependencia de trayectoria o *path dependence*, fue presentada por Robert Putnam en su trabajo *Para hacer funcionar a la Democracia* (1993), donde el autor propone que las diferencias de rendimiento de las burocracias Italianas y sus actitudes hacia la democracia están determinadas por condiciones estructurales y experiencias socioculturales que cada sociedad ha ido construyendo a lo largo de su historia. Elaborando sobre esta idea, se puede decir que la *trayectoria* es el conjunto de procesos sociales, maneras de hacer y *know-hows*, que se van acumulando en una sociedad y que se autoalimentan y se autoreferencian para construir patrones de comportamiento, relacionalidad con otros actores y medios sistémicos y saberes socialmente aceptados o no.

La *dependencia* se produce porque, inevitablemente la trayectoria genera inercias positivas o negativas para determinados grupos sociales que impactan decididamente sus formas de actuación, de interrelación con otros actores y su rendimiento. La dependencia de trayectoria se considera virtuosa cuando la mayoría de los productos y subproductos esperados de los actores sociales tienen un rendimiento social deseable o al menos aceptable en términos de agregación de valor. Putnman reconoce que, aunque raras, la historia presenta a las sociedades con coyunturas críticas en las cuales las inercias de la trayectoria se pueden modificar.

Era de esperarse, pues, que en el caso Mexicano, el fin de un régimen de 72 años y la importante coyuntura de la alternancia política hubiera sido tomada como una invaluable oportunidad para romper con varias taras socio-políticas y político-económicas que

1. Alejandro Natal es profesor investigador del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana Lerma

constreñían la acción ciudadana. Los participantes en este proyecto, estábamos seguros que encontraríamos avances significativos, más porque de acuerdo a la teoría, en este periodo (2000-2012) se habían dado las condiciones fundamentales de oportunidad política para una transformación de fondo del marco político-económico de las OSC, tales como una apertura del sistema político institucionalizado, una relativa alineación de la élite en el plano político, la presencia de aliados dentro de los sectores de la élite y una menor tendencia por parte del nuevo régimen para limitar las demandas sociales (ver Mc Adam, 1996).

Con esta idea en mente iniciamos el proyecto que hoy presentamos. Si alguien pregunta cuál fue el principal hallazgo, podríamos dar dos respuestas, una breve, es que tanto organizaciones de la sociedad, como los donantes no pudieron remontar la *dependencia de trayectoria* a la que históricamente se ha confinado al sector asociativo en México y que el magro financiamiento que continuaron recibiendo las organizaciones, así como las estrechas políticas públicas que se diseñaron para impulsarlas, fueron simplemente un reflejo de maneras de ver y de pensar a la acción social. La respuesta extensa se puede encontrar en las páginas que siguen.

En la próxima sección, se hace una breve revisión de algunos elementos que consideramos pueden ayudarnos a entender cómo se ha dado la evolución del financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil en México (OSC). Con estos apuntes no pretendemos ser exhaustivos, ni de manera alguna seguir una metodología de análisis histórico. Lo único que intentamos es, ordenar la información existente y explorar hasta qué punto se puede o no hablar de patrones en la forma en que las OSC se han financiado en México. El lector podrá juzgar, si esto efectivamente sucede o no, al terminar de leer este volumen. Desde nuestra perspectiva muchos de los problemas que se discuten en los capítulos a seguir tienen algún hilo conductor con problemas estructurales de larga data o se relacionan con soluciones ad-hoc que han generado una dependencia de trayectoria (*path dependence*) inadecuada.

CAPÍTULO I

LA EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO A CAUSAS PÚBLICAS EN MÉXICO: ALGUNOS ANTECEDENTES

Alejandro Natal

INTRODUCCIÓN

En este capítulo presentamos algunos de los elementos históricos más importantes que pueden ayudarnos a entender cómo se ha dado la evolución del financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil en México (OSC). Mostramos como muchos de los problemas que se discuten en los capítulos a seguir son en realidad resultado de problemas estructurales de larga data o soluciones ad-hoc que generaron una dependencia de trayectoria (*path dependence*) inadecuada.

Este documento no pretende ser un análisis exhaustivo, ni pretendemos de manera alguna haber seguido una metodología de análisis historiográfico. Lo que intentamos fue, ordenar la información existente y explorar hasta que punto se podía o no hablar de patrones en la forma en que las OSC se han financiado en México. Lo que encontramos fue que, a partir de los datos disponibles, la evolución del financiamiento a las asociaciones de la sociedad se puede dividir en cuatro periodos, cada uno con características distintas en términos de su entorno organizacional. Los periodos son los siguientes:

1. El Colonial
2. El período de la Independencia al Porfiriato
3. El Porfiriato
4. El período de indiferencia

Desde luego que esta es una clasificación arbitraria y artificial. Más aún, estos periodos no deben ser entendidos como autocontenidos, ni su inicio o término deben ser pensados como momentos de ruptura y/o cambio absoluto. Por el contrario, los periodos, y desde luego sus actores, procesos y/o entornos cambiantes, coexistieron de distintas maneras y formas durante varios años, traslapándose, fertilizándose y contribuyendo al aprendizaje social.

A continuación hacemos un recorrido por cada periodo discutiendo sus principales características. Señalamos en especial, aquellas que generaron tendencias o arreglos institucionales de largo plazo.

I. LA ÉPOCA COLONIAL

En el período colonial las asociaciones eran fundamentalmente organizaciones religiosas y las varias privadas existentes, giraban alrededor de los principios, valores o incluso de los ritos de la Iglesia Católica (ver Fuentes, 1998). Tres tipos de actores diferenciados se pueden identificar en el momento: (a) las organizaciones de asistencia, la mayoría ligadas a organizaciones religiosas, (b) las Cofradías y (c) las organizaciones privadas para fines públicos. Aunque, estas figuras parecen no mostrar una gran variedad asociativa, si lo era para el momento histórico y más aún, las experiencias y la variedad de formas de financiamiento que cada una de ellas introdujo hace que este periodo sea rico e interesante.

A. Las asociaciones religiosas que intervienen en el ámbito social

En el periodo, las organizaciones de asistencia, eran en realidad asociaciones siamesas o brazos de acción de las órdenes católicas. Estaban dedicadas a la intervención social, como hospitales, dispensarios, albergues, casas de ancianos y escuelas. En general eran atendidas por miembros de las órdenes, pero en la mayoría de los casos tenían voluntarios no religiosos y en muchos casos una administración relativamente independiente en lo económico de las órdenes y cierta autonomía en la toma de decisiones, como discutimos a continuación.

La forma en que estas asociaciones se financiaban era particularmente interesante, en especial en el caso de las organizaciones educativas. En los inicios de la Nueva España, las escuelas de los pueblos indígenas fueron financiadas por las burguesías locales españolas o encomenderos, y los gastos incurridos en la prestación y gestión se consideran deducibles de impuestos y de hecho podían ser deducidos de los impuestos que se pagaban a la Corona Española (Tanck de Estrada, 1994). Sin embargo, pronto se hizo evidente que no todos los fondos se entregaban y las escuelas fueron asignadas (1523) a las órdenes de la Iglesia que se encargaban también de la provisión de salud (Tanck de Estrada, 1989).

Al convertirse en las administradoras, las órdenes religiosas contribuyeron con recursos en especie, es decir, los profesores, sobre todo frailes; enfermeras y médicos, monjas y sacerdotes. Algunas órdenes tendieron a especializarse en ciertos tipos de servicios sociales, los jesuitas, por ejemplo, comenzaron a jugar un papel especial en educación, un papel que ha continuado hasta nuestros días (Verduzco, 2003). Al proveer de estos recursos, la Iglesia se posicionó moralmente para procurar otros recursos de su entorno y así buscó decididamente donaciones individuales, de las comunidades y de otros actores sociales. Esta acción de procuración logró despertar ciertas acciones de filantropía, que

comenzó a apoyar hospitales, dispensarios y escuelas, que durante el periodo se sostuvieron en buena parte con el apoyo de donaciones privadas individuales o fondos familiares heredados. Este fue el caso del primer hospital de México patrocinado por Hernán Cortés, el actual Hospital de la Purísima Concepción y Jesús de Nazareno I.A.P., más conocido como Hospital de Jesús.

Pero la procuración de recursos por parte de la Iglesia no quedaba en apelar a la caridad de las élites, sino que formaba parte de una serie de estrategias diversificadas para movilizar recursos existentes en su entorno y para generar sus propios ingresos. Entre los más importantes destacan:

- ✓ Las rentas que recibían de las “mercedes de tierra”, que fueron las concesiones de tierra que promovían para recibir de los Virreyes (Schenk y Orensanz, 1995; Endfield y O’Hara, 1999).
- ✓ Las rentas generadas por los fondos que construían con bienes heredados, tierras o capital. Una estrategia de financiamiento común para los jesuitas, por ejemplo, fue el persuadir a un fundador o grupo de fundadores para proveer un fondo semilla para la operación de una determinada asociación.
- ✓ La participación directa en actividades económicas. Una estrategia documentada es que los jesuitas invirtieron en la compra de haciendas que funcionaban como empresas agropecuarias y cuyos dividendos apoyaban sus asociaciones de asistencia. Hay informes de que hasta un 90% de los gastos de algunas escuelas eran financiados de esta manera (Verduzco 2003:228).
- ✓ Las pequeñas donaciones de la burguesía local, muchas de ellas en especie.
- ✓ Los fondos otorgados por las Cofradías.
- ✓ Las donaciones de los propios beneficiarios locales, una fuente de ingresos que no debe ser minimizada. La mayoría de las donaciones en especie provenían de los pobres, generalmente la población indígena local (Tanck de Estrada, 1994), cuyo trabajo voluntario fue especialmente significativo, como para el caso de Chihuahua. Sin embargo, además de las donaciones en especie, este sector también contribuía económicamente, con una parte de los ingresos generados por el arrendamiento de sus tierras comunales. En algunas regiones, la población indígena se organizaba de una manera corporativa a través de los, así llamados “pueblos de indios” (Ver Tanck, 2003) y alquilaban sus tierras comunales (ver Benedict, 1974; McGreevey y de Fayard, 1968). Los ingresos entraban a unas “cajas de comunidad”, una cuenta de la comunidad que se utiliza para las fiestas o para contribuir con algunos asuntos públicos, como la financiación de las escuelas (ver Tanck de Estrada, 1994).

Estas estrategias de financiamiento y administración de las órdenes de la Iglesia Católica de la época, se convirtieron en el *modus* de gestión de escuelas, hospitales y organizaciones de asistencia, lo que con el tiempo fue determinando el tipo de fuentes

de ingresos a los que se acercaban las organizaciones así como la manera de movilizarlos y administrarlos.

B. Las Cofradías

Estas organizaciones sociales, aunque cerca de los valores católicos fueron compuestas por los miembros laicos de la sociedad. Las Cofradías habían aparecido en Europa desde la Edad Media, como asociaciones mutualistas, para distintos oficios, promoción y administración de celebraciones, de cultos o caridad (Lozano y Mesa, 1994; Chance y Taylor, 1985). Estas eran asociaciones sin fines de lucro con presencia en todo el país (Sandoval, 1995,). En la mayoría de las ciudades había por lo menos una o dos, aunque en algunas llegó haber hasta nueve (Thank, 2003). Las cofradías eran actores importantes para la asistencia social, y en algunos lugares –como en el caso de Chihuahua– eran importantes para organizar el trabajo comunitario y la prestación de los servicios sociales.

Las Cofradías tenían cuatro fuentes principales de financiamiento (i) donaciones voluntarias de los miembros, (ii) cuotas de afiliación denominadas *cornadillo*, (iii) donaciones privadas –de terceros– para apoyar determinados proyectos, (iv) rentas producto de su participación en actividades económicas como la agricultura, la tierra alquiler o préstamos (Verduzco, 2003). Con estos recursos, las Cofradías apoyaban hospitales, casas de ancianos y escuelas, e incluso a las familias de los miembros en problemas. También apoyaban otros eventos sociales, como fiestas locales (Thank, 2003).

En algunos casos, las Cofradías, se dedicaron a la construcción y provisión de bienes públicos, y se convirtieron en espacios para la interculturalidad y la discusión de los asuntos públicos y la toma independiente de decisiones sobre algunas cuestiones sociales (Bechtloff, 1993). Este es el caso de Cofradías en lo que hoy es el Estado de Chihuahua donde, las Cofradías, financiaron acciones para la defensa de algunos pueblos y crearon mecanismos de participación ciudadana a nivel local. Las Cofradías, en algunos casos, eran empleadores importantes en el ámbito local (Thank, 2003), lo que les valió reconocimiento y una cierta base social. Un punto a resaltar es que, en la mayoría de los casos, lo hicieron de forma independiente ya sea del gobierno y de la Iglesia y hay elementos para creer que había una conciencia fuerte de la organización, ya que como Verduzco ha informado, tenían una constitución formal, membresía estable y un fuerte sentido de identidad (2003).

Un aspecto sobresaliente en medio de la rígida estratificación social de la época, es que existían Cofradías formadas por pueblos indígenas y otras minorías como los negros (ver Palomo, 2002). Verduzco informa, que a través de estas organizaciones, se les permitió a estos sectores de la sociedad organizarse en torno a sus intereses sociales y participar en el financiamiento de causas sociales (2003). Del mismo modo, Thank ha estudiado que en Yucatán y la Mixteca, del XVII-XVIII, las Cofradías sirvieron como mecanismo de integración social y/o para dar cierta voz a autoridades locales (Thank, 2003).

La independencia económica, su base social y representación, hizo de las Cofradías un mecanismo importante para la acción social, un asunto que no tardó en entrar en conflicto con intereses de la época (Thank, 2003). Esto hizo que a finales del siglo XVIII, se ordenara la disolución de todas las Cofradías que no tuvieran patrimonio, sus fondos fueron confiscados y sus actividades transferidas al mayordomo, un individuo que, aunque secular era subordinado o al menos estaba bajo la vigilancia de la jerarquía católica. Las Mayordomías rara vez tuvieron el impulso social que sí tuvieron las Cofradías (Chance y Taylor, 1985).

C. Las asociaciones privadas para fines públicos.

Otro tipo de asociaciones, en la que destaca la asociación más prominente de la época, es el de las privadas con fines públicos. En este subsector, la asociación de la que se tiene más información es sin duda, el Sacro Real del Monte de Piedad de Animas, fundado en 1775. “El Nacional Monte de Piedad”, como se le conoce hoy en día es una Institución de Asistencia Privada, que surgió como resultado de un fondo familiar que se administró y consolidó a través de préstamos prendarios. Concebida originalmente como un organismo de crédito para los pobres, esta institución se convertiría más tarde, en una importante recaudadora de fondos para las iniciativas sociales.

Varias de las asociaciones antes descritas, independientemente de su tipo, podrían ser consideradas *mutatis mutandis* organizaciones sin fines de lucro. Entre las diferencias con las asociaciones actuales, está notablemente el hecho que el contexto sociopolítico en el que se movían estaba caracterizado por dos elementos principales: por un lado, un Estado que asumía que la previsión social no era una de las funciones de gobierno y que por lo tanto, no atendía derechos que hoy se consideran básicos como el acceso a la salud o educación. Por el otro, una sociedad que entendía el interés en asuntos sociales, principalmente como una cuestión moral y la acción social como caridad cristiana (Natal, Cadena y Gordon, 2010). El resultante fue un entorno, en el que ante la inexistencia de políticas sociales, la Iglesia se asumía como el locus natural para la atención social (Natal, 2002); y la financiación de causas sociales, se percibía entonces como un acto misericordia, no necesariamente vinculado a conceptos de responsabilidad social, comunitaria o cívica.

Sin embargo, es importante señalar, que había pequeños espacios en los que la acción social no estuvo totalmente asociada a la moral católica, como las citadas cofradías que representaron una expresión de interés público. No obstante, estos actores y en general buena parte de la acción social con relativa independencia de la Iglesia, recibirían un último golpe en 1804, cuando las reformas borbónicas y otras enmiendas, obligaron a las Cofradías, obras pías y las órdenes religiosas, a prestar su capital para mejorar los problemas económicos de la Corona Española. La expulsión de la Orden de la Compañía de Jesús, en 1767 fue la puntilla final a la acción social novohispana. Los Jesuitas habían retado al statu-quo, y se había convertido en cabilderos a favor de la ampliación de la

participación de los criollos en la administración de la Nueva España (ver Gonzalbo, 1990). Su expulsión fue un impacto mortal para el asociativismo de la época en la Nueva España, pero al mismo tiempo, al cerrarse este canal de comunicación se perdió una válvula de escape a la presión social, lo que entre otras razones hizo inevitable el escalamiento de los conflictos que detonaron la guerra por la independencia.

II. DE LA INDEPENDENCIA AL PORFIRIATO

Tras la firma de la Independencia de México en 1821, y las consiguientes luchas por el poder, el entorno de la asociaciones ciudadanas no fue el más propicio. Con ingresos disminuidos por el decremento en las donaciones privadas y en la dificultad en implementar sus estrategias de procuración de recursos, la Iglesia seguía siendo el principal financiador de la acción social. Sin embargo, pronto la Iglesia tendría un fuerte golpe económico y político como financiadora.

Con la llegada de los liberales al poder, tomó fuerza un nuevo paradigma en materia de intervención social. El nuevo gobierno introdujo un cambio mayor en la comprensión de la asistencia social, entendida ahora como una obligación del Estado y no una cuestión de caridad privada (ver Knight, 1985). Esto implicó el reconocimiento de que el financiamiento de que muchas de las figuras asociativas antes apoyadas por la Iglesia, como los dispensarios, escuelas y hospitales, por citar algunos, debían ser ahora un compromiso del Estado. Esta concepción del Estado filantrópico se fortaleció con la promulgación de las Leyes de Reforma, en 1859, en dos sentidos, primero, se restringía la participación de la Iglesia en el financiamiento de las actividades económicas y además se expropiaba la mayor parte de su patrimonio económico; segundo, se secularizó de la educación (véase González, 1985; Rodríguez, 1993; Rangel, 2003).

Estas reformas tuvieron un impacto significativo en la acción social y sin fines de lucro. El aislamiento económico de la Iglesia, y la reducción de su participación como financiador en las organizaciones de asistencia, no sólo limitaron su influencia sino que también cerraron la llave a la sustentabilidad de muchas figuras asociativas de asistencia a lo largo del país, llevándolas en muchos casos a la inanición. Todo esto significó un cambio radical en términos de financiamiento para organizaciones no lucrativas y de atención social en general.

Pero llenar el vacío dejado por la Iglesia no era algo que se resolvería por decreto, más cuando se trataba de un gobierno en bancarrota. Para solventar la falta de recursos, el gobierno creó la Dirección de Fondos de la Beneficencia Pública, un organismo para recaudar fondos para asistir y financiar la asistencia social. Sin embargo, la falta de experiencia en recaudación de fondos; la indiferencia de los donantes privados que estaban acostumbrados y preferían donar a la Iglesia, el desconocimiento del tipo y funciones de las instituciones de asistencia además de su atomización por todo el país hizo que muchas de ellas quedaran condenadas a la pobreza o incluso a la extinción (ver Guadarrama,

2008). Algunos años después, tratando de resolver el problema de la inanición del sector, Benito Juárez creó la Lotería Nacional, copiando el modelo de algunas loterías creadas por la Iglesia para fondear a sus asociaciones de asistencia, como un mecanismo para recaudar fondos para la atención social (Verduzco, 2003).

Sin embargo, ni la Dirección de Fondos de la Beneficencia Pública, ni la Lotería Nacional, lograron resolver el problema de financiamiento de las asociaciones. En algunos casos porque varias aún guardaban una cierta cercanía con la Iglesia, en otros porque muchas asociaciones no podían acceder a estos fondos o no lo deseaban. Así las cosas, ante lo complicado del acceso a financiamiento público, la excesiva regulación y las condiciones que se les imponían a las organizaciones, estas comenzaron a adoptar un esquema en el que seguían participando en actividades económicas, o viviendo de rentas pero lo hacían a través de presta-nombres. Los prestanombres eran individuos que actuaban en su calidad de privados manejando bienes, vendiendo y comprando, rentando y generando ingresos que aparentemente eran propios. Sin embargo, la realidad era que los recursos devengados eran propiedad de un grupo, una orden religiosa y estaban destinados a financiar una asociación de asistencia. Esta se convirtió en una estrategia de financiamiento para algunas organizaciones sin fines de lucro y/o de la Iglesia.

A pesar de lo escrito en la legislación y de que los gobiernos liberales se entendían así mismos como garantes de derechos a la educación, la salud, y otros plasmados en la Constitución, en la realidad tenían una magra infraestructura y un muy limitada capacidad financiera para proporcionar y financiar las enormes necesidades de la creciente población mexicana. Esto hizo que en la práctica se aceptara el trabajo de muchas organizaciones no lucrativas que estaban ofreciendo asistencia en el país. Así, la mayoría de organizaciones financiadas por la Iglesia siguieron participando en actividades de asistencia social. Este estado de cosas, hizo que para un amplio conjunto de donantes y organizaciones, la caridad cristiana siguiera siendo la razón de fondo para financiar causas sociales (ver Natal, 2002).

III. EL PROFIRIATO

Entre 1876 y 1910, México era gobernado por Porfirio Díaz quien por un lado impulsó en gran medida la industrialización del país, en áreas como ferrocarriles, minería, y agricultura intensiva, entre muchas otras; pero, por el otro lado, generó un deterioro exponencial de las condiciones en las que vivían los sectores campesinos y obrero de la población. Díaz, quizá entendiendo el papel de las asociaciones de asistencia como pequeñas válvulas de escape a la insatisfacción por la falta de seguridad social, no sólo siguió aceptando la participación de la Iglesia en la provisión de asistencia, sino que fomentó el surgimiento y la acción de organizaciones voluntarias privadas. Para apoyar la creación de asociaciones realizó dos acciones fundamentales una de regulación y otra de control. En lo primero, promulgó una nueva ley, la Ley de Beneficencia Privada que fomentaba la

acción social, principalmente en las áreas de educación y de *caridad*. Esta ley dio a las organizaciones el reconocimiento legal y de determinadas exenciones fiscales, así como las condiciones de vigilancia. En lo segundo, para tener control sobre las asociaciones, creó la Junta de Beneficencia Privada (JBP), un Consejo de ciudadanos voluntarios nombrados por el Presidente. Con algunos cambios este organismo sigue funcionando hasta nuestros días y, a la fecha, tiene 16 juntas de asistencia privada u organismos análogos.

En este entorno de mayor promoción, se fomentó el crecimiento de las organizaciones no lucrativas, tales como hospitales y orfanatos, y algunos estados vieron un crecimiento de la acción social, como Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Colima y el Estado de México. En este último estado, el gobernador Villada, creó la Gota de Leche una agencia de asistencia para alimentar a niños pobres que sobrevive hasta nuestros días (Verduzco, 2003).

No obstante, a pesar de estos avances en materia de promoción en cuanto al financiamiento de la asistencia, la Iglesia seguía siendo una fuente principal de ingresos en este período para la mayoría de las asociaciones voluntarias. Ante este escenario y quizá preocupados por su evidente limitación para proveer la demanda de apoyo a causas sociales y la asistencia social, los gobiernos federal y estatales, retomaron las loterías como mecanismos de recaudación de fondos (Verduzco, 2003).

En este estado de cosas, hacia finales del siglo XIX y principios del XX, comenzaron a surgir organizaciones de segundo piso, organizaciones de apoyo a otras asociaciones. Así surgió el Fondo Privado de Ayudas Gabriel Mancera I.A.P. (1870), el Montepío Luz Saviñón I.A.P., en 1902, que con el tiempo donaría el 10% de sus ganancias a causas sociales; la Fundación de Socorros para Personas Menesterosas (posteriormente Fundación de Ayudas I.A.P.) en el año 1903; en 1904, la Fundación Señorita Trinidad Espinoza I.A.P., que nace con una estrategia específica, para administrar el patrimonio destinado a financiar una casa de ancianos. Un año después, surge la Fundación Rafael Dondé I.A.P., para apoyar a los centros educativos y otras organizaciones no lucrativas de la época. Todos estos donantes sobreviven hasta nuestros días (ver Natal, 2002). También surgieron organizaciones sociales como, la Orden de los Caballeros de Colón, una asociación social voluntaria de élite basada en valores católicos (Verduzco, 2003). Estas organizaciones se financiaban por cuotas de sus miembros, donativos privados, fondos patrimoniales heredados o rentas.

Otro conjunto de organizaciones distintas a las de asistencia, comenzaron a aparecer en periodo, las organizaciones sindicalistas. Las organizaciones sindicales libres de ideología socialista especialmente los anarquistas tuvieron como escenario importante el Estado de Guanajuato. Otro conjunto de organizaciones que tenían una visión que retaba tanto la opresión de la dictadura pero también los ideales socialistas y anarquistas, fue el sindicalismo católico (CEPS-Caritas 1988). Estas organizaciones, se financiaban fundamentalmente a través de cuotas de sus miembros y de su trabajo voluntario.

Aunque no hay datos disponibles sobre el tema, es muy posible que los enormes trastornos económicos que seguirían a la Revolución Mexicana, hayan sido mortales la financiación y el trabajo de muchas de las asociaciones sin fines de lucro de la época, y que esto haya comprometido seriamente la supervivencia de muchas de ellas.

IV. LA INDIFERENCIA: EL MÉXICO 1929 y 1960

El siguiente período va desde 1929 hasta la década de 1960. Sin duda que este amplio periodo no es un bloque uniforme y que la riqueza de información, relativamente más disponible, nos obligaría a discutirlo mucho mas ampliamente de lo que haremos aquí. Sin embargo, por razones de espacio en este capítulo vamos a destacar solamente los principales aspectos que nos ayuden a entender la realidad actual.

Justo después de la revolución, en 1911, nace la Cruz Blanca. Esta fue una organización dedicada a recaudar fondos para el apoyo de la salud, escuelas, casas de ancianos y orfanatos, entre otras organizaciones de asistencia. Pronto apareció en un número de estados en todo el país (Lozano y Mesa, 1994). Aunque en medio de un turbulento periodo varias asociaciones ciudadanas lograron sostenerse, en especial aquellas de asistencia privada. Así, Verduzco informa que en 1921 había 33 asociaciones con una dotación de 35 millones de pesos que asistían a 10 casas de ancianos, 4 colegios, 8 hospitales, entre otros. Este número creció a lo largo de la década subsiguiente. Estas organizaciones seguían utilizando modelos de financiamiento aprendidos a lo largo de su historia. Para 1929, aparecieron fondos como el Fondo Privado de Socorros José María Olloqui I.A.P. y otros basados en herencias o fondos familiares (ver Natal, 2002). Así, para los primeros años de los gobiernos post-revolucionarios, la manera en que se financiaba la asistencia y las causas sociales no se habían modificado sustancialmente.

De la misma manera, el nuevo estado revolucionario se dio cuenta, al igual que los liberales después de la Independencia, de su imposibilidad de financiar la seguridad social y de las pocas fuentes de recursos existentes para generar fondos para los intereses de la sociedad que habían crecido en número y complejidad. De nuevo, al igual que en periodos anteriores el gobierno permitió que la Iglesia Católica continuara financiando a organizaciones no lucrativas y algunos tipos de acción social, siempre y cuando no interfirieran con la ideología del Estado. Paralelamente, el gobierno buscó, aunque tímidamente, impulsar la generación de fondos de la ya existente, Lotería Nacional. No obstante, este financiamiento era escaso y sujeto a una fuerte racionalidad política.

En este entorno de control estatal, las fuentes privadas se mantuvieron al margen sobretodo porque había la percepción de que la participación privada en causas sociales era intromisión de los empresarios en los asuntos *públicos*. Esto inhibió el desarrollo de la filantropía nacional, salvo honrosas excepciones.

A lo largo de la mayor parte del resto del siglo XX, el entorno de las asociaciones ciudadanas voluntarias se caracterizó por la presencia de un gobierno fuerte, que se entendía

a sí mismo no sólo como el principal responsable de la atención social, sino como el único organizador de la acción social. A través del sistema corporativista, este Estado cooptó la acción social, tal y como era tradición en esa época de gobiernos duros, lo que inhibió la filantropía. Así, el Estado de aquella etapa de la historia de México se posicionó al centro de la vida pública, decidiendo que formas de expresión social y acción social eran legales y cuáles no, y cuáles podían ser financiadas o no.

Para la tercera parte del siglo XX, el sistema corporativista empezó a mostrar algunas fracturas y un sinnúmero de organizaciones independientes habían comenzado a exigir más abiertamente un cambio democrático. Esto se vio agravado por el embate de crisis económicas recurrentes que reducían aún más la cantidad de recursos disponibles en el entorno de las asaciones. Esto fue particularmente grave durante de los años 80 y principios de los 90's, cuando los fondos nacionales se desplomaron y la procuración de recursos se hizo aún más difícil. Ante la insuficiencia de fondos, se crearon varias organizaciones de segundo piso que, sin embargo, no lograron resolver totalmente las necesidades de la demanda

La alternancia política a nivel federal tuvo cambios significativos para el financiamiento de toda la sociedad civil. En concreto, impactó la forma en que las organizaciones se financiaban al abrir más y nuevas fuentes de recursos, públicos y privados, para la acción social. Sin embargo, a pesar del nuevo entorno más propicio, los fondos seguían siendo insuficientes frente al auge y la rapidez con la que crecían las organizaciones ciudadanas. De la misma manera siguieron persistiendo problemas de figuras jurídicas y a pesar de nuevo marcos jurídicos muchas de las figuras y regulaciones del pasado siguieron persistiendo. Esto lo discutimos en los capítulos a seguir.

CONCLUSIONES

En este capítulo nos propusimos presentar los aspectos más sobresalientes en la historia del financiamiento a las asociaciones de ciudadanos en México. Esto con la idea de iniciar una discusión sobre el origen de algunos problemas que consideramos estructurales en la inversión en causas sociales. Para realizar esta discusión dividimos los periodos a analizar en cuatro, la Colonia, el período de la Independencia al Porfiriato, el Porfiriato y lo que llamamos el periodo de la indiferencia. Analizamos de manera general las formas en que se financiaban las asociaciones en cada uno de estos periodos, y lo que encontramos fue de lo más interesante.

Lo que intentamos mostrar fue que, a pesar de las coyunturas históricas que ha vivido nuestro país los cambios han servido poco para que las cosas cambien en cuanto al financiamiento de las hoy llamadas organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, de los párrafos anteriores se desprende que a lo largo de la historia de México se observan cuatro constantes estructurales en lo que se refiere al financiamiento de las asociaciones de la sociedad:

Primero, una Iglesia Católica particularmente activa en materia de asistencia social. Esta Iglesia da cobijo a un grupo amplio de organizaciones de asistencia, aunque también –en algunos momentos– a algunas otras que en han llegado a enfrentar la ideología estatal.

Segundo, un Estado que ante la falta de recursos financieros para resolver las necesidades sociales de la población, ha descansado en el trabajo de las asociaciones ciudadanas que pese a su esfuerzo, y dado el tamaño del reto, limitado impacto sustantivo tienen en la atención social. Se evidencia también cierta indiferencia del Estado frente a un número de causas sociales, especialmente ante aquellas que quedan fuera de su ideología.

Tercero, una sociedad que –en su gran mayoría– a lo largo del tiempo sigue percibiendo a la acción social como un deber moral y la filantropía como caridad. De tal suerte que, salvo pequeños grupos, una masa crítica de ciudadanos de alta valía y con enorme compromiso, a lo largo de la historia el resto de la sociedad mexicana ha permanecido lejos de entender su responsabilidad social, y más aún de la construcción de una cívica que vaya más allá de la solidaridad piadosa.

Cuarto. Un entorno económico que ha distado de ser propicio para las asociaciones ciudadanas que luchan por subsistir frente a una amplia regulación y cierta indiferencia estatal y privada, salvo honrosos casos, que les invita a recurrir a un repertorio de estrategias de financiamiento que no ha cambiado mucho a lo largo del tiempo. De tal suerte que muchas estrategias empleadas en la época de la Colonia siguen siendo aplicadas, con las salvedades que haya que hacer en formas y valores, en el presente.

En los capítulos a seguir intentamos mostrar cómo muchos de estos problemas con algunas variantes siguen presentes en el entorno económico de las OSC mexicanas, a pesar de algunos avances e innovaciones notables.

BIBLIOGRAFÍA

- Bechtloff, Dagmar, 1993, La formación de una sociedad intercultural: las cofradías en el Michoacán colonial, *Historia Mexicana*, Vol. 43, No. 2 (Oct. - Dic., 1993), pp. 251-263
- Benedict, Bradley, 1974, El Estado en México en la época de los Habsburgo, *Historia Mexicana*, Vol. 23, No. 4, El estado político mexicano (Abr. - Jun., 1974), pp. 551-610
- Chance, John K. y William B. Taylor, 1985, Cofradías and Cargos: An Historical Perspective on the Mesoamerican Civil-Religious Hierarchy, *American Ethnologist*, Vol. 12, No. 1 (Feb., 1985), pp. 1-26
- Endfield, Georgina y Sarah O'Hara, 1999, Degradation, Drought, and Dissent: An Environmental History of Colonial Michoacan, West Central Mexico, *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 89, No. 3 (Sep., 1999), pp. 402-419
- Knight, Alan, 1985, El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación), *Historia Mexicana*, Vol. 35, No. 1 (Jul. - Sep., 1985), pp. 59-91
- Guadarrama Sánchez, Gloria (2007), *Tiempo, circunstancia y particularidades de la asistencia privada en el Estado de México*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, A. C.
- McGreevey, William y Mireya de Fayard, 1968, Tierra y trabajo en Nueva Granada, 1760-1845, *Desarrollo Económico*, Vol. 8, No. 30/31, América Latina 4 (Jul. - Dec., 1968), pp. 263-291
- Natal, Alejandro, 2002, *Recursos privados para fines públicos: las instituciones donantes mexicanas*, publicación conjunta de CEMEFL, The Synergos Institute y El Colegio Mexiquense, noviembre 2002 (con Patricia Greaves y Sergio García).
- Palomo Infante, María Dolores, 2002, Antécédents historiques des organisations: les confréries indigènes au Chiapas, *Anthropologica*, Vol. 44, No. 2 (2002), pp. 237-246
- Rangel, José Alfredo, Lo que antes era casa de Dios... Adaptaciones del liberalismo en los ámbitos locales, 1820-1825, *Historia Mexicana*, Vol. 53, No. 1 (Jul. - Sep., 2003), pp. 117-177
- Rodríguez, Jaime 1993, La transición de colonia a nación: Nueva España, 1820-1821, *Historia Mexicana*, Vol. 43, No. 2 (Oct. - Dic., 1993), pp. 265-322
- Sandoval, Fernando, 1995, Review: De gremios y cofradías, del libro *Los gremios mexicanos. La organización gremial en Nueva España (1521-1861)* de Manuel Carrera Stampa, *Historia Mexicana*, Vol. 4, No. 3 (Enero - Mar., 1955), pp. 423-426
- Schenk, Frank y Lucrecia Orensanz, 1995, La desamortización de las tierras comunales en el Estado de México (1856-1911). El caso del distrito de Sultepec, *Historia Mexicana*, Vol. 45, No. 1 (Jul. - Sep., 1995), pp. 3-37
- Tanck de Estrada, Dorothy, 1994, Escuelas y cajas de comunidad en Yucatán al final de la colonia, *Historia Mexicana*, Vol. 43, No. 3, Yucatán: una peculiaridad no desmentida (En. - Mar., 1994), pp. 401-449
- Tanck de Estrada, Dorothy, 1989, Castellанизación, política y escuelas de indios en el Arzobispado de México a mediados del siglo XVIII, *Historia Mexicana*, Vol. 38, No. 4, Homenaje a Silvio Zavala I (Apr. - Jun., 1989), pp. 701-741
- Verduzco, Gustavo, 2003, *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, México, Colmex, CEMEFL.

CAPÍTULO II

EL ENTORNO ECONÓMICO DE LAS OSC EN MÉXICO

Alejandro Natal¹ con Ana María Sánchez²

INTRODUCCIÓN

Este capítulo analiza los componentes del entorno económico para el caso mexicano, tomando como referencia analítica el periodo 2000-2006. Analizamos, las fuentes de ingresos y algunos de los montos otorgados en el periodo, pero también consideramos el nivel de la interdependencia, la actitud del ambiente y lo que hemos llamado la política económica del financiamiento, para demostrar que la insuficiencia de donantes, lo escasez de recursos, la desigual competencia y la presencia de algunas políticas contradictorias, en los sectores privado y público, han limitado las capacidades de acceso y movilización de recursos de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

En el año 2000, Vicente Fox Quesada fue elegido Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y con ello iniciaría, después de más de 70 años, la alternancia democrática en México³. Esta alternancia en el gobierno federal, trajo consigo muchas expectativas en torno de las posibilidades de una mayor participación ciudadana organizada y del papel que podrían jugar sus organizaciones en la construcción de instituciones y políticas públicas necesarias para atender necesidades y problemas nacionales que habían sido desatendidos o en los que había rezagos importantes.

Se esperaba que la sociedad civil pudiera funcionar como articulador entre los distintos actores políticos y sus ideologías para lograr impulsar agendas pendientes y avanzar en la construcción de un verdadero estado de derecho. De la misma manera, había también mucho optimismo en el sentido de que, con el cambio de régimen, el sector privado contribuiría decididamente a fortalecer a las causas ciudadanas creando sinergias y alianzas que potenciarían a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, a pesar de avances muy significativos, como un notable incremento en los fondos públicos para las OSC, espacios diversos para la participación de las asociaciones ciudadanas, la Ley Federal de

-
1. Alejandro Natal es profesor investigador del Departamento de Procesos Sociales de la UAM Lerma.
 2. Ana María Sánchez es Asistente de Investigación y estudiante de doctorado en la Universidad de Massachusetts Boston
 3. Aunque la alternancia política se instaló en el Distrito Federal en 1997 con el triunfo del candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas, y en el estado de Baja California en noviembre de 1989 con Ruffo Appel, el gobierno federal siguió en manos del PRI hasta el 2000.

Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ley de Transparencia, entre otros, pronto fue evidente que el avance de la sociedad civil había sido limitado. Sin duda habían habido logros, pero estos no habían sido equilibrados y la sociedad civil había crecido en una suerte de enanismo. Se pueden dar muchas explicaciones para este crecimiento que presentaba atrofias en áreas neurálgicas, como la falta de cultura de la ciudadanía, la falta de experiencia política en los líderes sociales, la falta de voluntad política o el conservadurismo de ciertos sectores de la sociedad. Sin embargo, una que es central es la falta de acompañamiento del entorno económico. Esto es lo que analizamos en este capítulo.

Para entender mejor cómo se explican tales desequilibrios, este capítulo se propone estudiar algunos aspectos fundamentales de las posibilidades y limitaciones que tuvieron las OSC mexicanas para movilizar recursos en el periodo 2000-2006. Este capítulo no se propone ser exhaustivo en términos de datos, debido a la escasez de información.

En este sentido, seguramente el lector encontrará que este trabajo es una especie de queso gruyere, y que hay datos que no fueron considerados y otros que quedaron fuera. Aunque esta es una limitante, consideramos que aún así podríamos plantear elementos suficientes para proponer un análisis inicial, un punto de partida, que nos ayude a sistematizar el funcionamiento del entorno económico de las OSC Mexicanas. Sin embargo, reconocemos que esto hace que el estudio no pueda leerse como una curva evolutiva del entorno económico en el periodo, como una película que vaya dando cuenta de la evolución de cada factor, sino como un audiovisual, donde distintas fotografías presentan las características principales del entorno, sus limitantes y sus fronteras, la historia como un conjunto. Con ello, consideramos, que nuestro objetivo se cumple: proponer a discusión un modelo de análisis sistemático que tendrá que ser complementado por futuros estudios.

Consideramos que este esfuerzo es valioso ya que constituye el primer acercamiento sistemático al entorno económico de OSC en México, lo que es importante por varias razones. Primero, porque los pocos estudios existentes sobre este tema solo han puesto énfasis en algunos aspectos, fuentes de financiamiento públicas o privadas, tamaño de donativos, entre otros, y no han estudiado al entorno como un todo. Segundo, la información que tenemos hasta ahora está dispersa y no siempre sistematizada. Esto hace que, por ejemplo, sepamos muy poco sobre cómo las OSC Mexicanas movilizan recursos para satisfacer necesidades sociales o en qué grado las agendas de los donantes empatan esas necesidades o más bien se crean modas a partir de intereses específicos. Esta dispersión tampoco permite que podamos entender imbricaciones entre distintos factores ni relaciones causa efecto que pueden ser fundamentales para un mejor análisis del entorno económico de las OSC.

La investigación sobre estos temas es urgente en un ambiente que tiene escasez seria de recursos; donde el marco jurídico existente desalienta la acción ciudadana y la donación; en el que la ayuda internacional está disminuyendo y el desarrollo económico

no permea a todos los sectores sociales. En un entorno así es de esperarse que las organizaciones luchen por mantener un flujo constante de recursos, enfrenten crisis organizacionales e incluso se derrumben. Por lo tanto, entender mejor cómo funciona el entorno económico es una necesidad apremiante para el sector y debe ser una preocupación central para la academia y la función pública.

Para realizar este análisis, este capítulo se divide en cuatro partes, comenzamos con una breve discusión de los estudios existentes, demostrando cuáles han sido sus contribuciones principales al estudio del entorno económico. En la segunda sección aportamos algunos de los datos que nos permiten entender mejor cómo funcionan los distintos componentes del entorno económico. En una tercera parte discutimos que enseñan estos datos y elaboramos un breve análisis del ambiente económico. Terminamos con unas reflexiones finales que esperan dejar planteadas algunas líneas de investigación futura.

I. ESTUDIOS EXISTENTES

En México, el estudio del financiamiento de las organizaciones se ha relegado y no hay en realidad mucha información sobre el entorno económico y las fuentes de las que depende su subsistencia. Existe dos áreas de trabajo relativamente recientes, la primera estudia *el cómo* se pueden obtener financiamientos, el *know-how*, y consta de un compendio de manuales y guías que aportan ciertas herramientas para la obtención de recursos (Nava, 1999; Lara, 2000).

En segundo lugar están los trabajos que estudian el *qué* y los *quienes*. Estas son contribuciones fundamentalmente académicas que estudian para qué se piden fondos, quien lo hace y quién se les otorga. Uno de los primeros estudios de este tipo es el de Pliego en 1977 que analiza 641 organizaciones encontrando que el 23.7% de las mismas reciben la mayor parte de sus ingresos por cuotas y servicios, el 43.7% de la filantropía y el 11.1% del financiamiento público. Posteriormente, en 1995, Verduzco conduce una investigación como parte del estudio comparado sobre el tercer sector auspiciada por el Centro de John Hopkins, que es el primer análisis organizado del sector en México y que cuyos datos han sido una referencia obligada en el tema. A pesar de que el análisis del entorno económico no fue el objetivo primordial de esta investigación, Verduzco incluye una exploración importante sobre el financiamiento a organizaciones.

El autor encuentra que la composición del financiamiento a organizaciones correspondía a un 85.2% en cuotas y servicios, filantropía el 6.3% y financiamiento público el 8.5%. Los datos contienen variaciones en relación al área en la que las organizaciones trabajan, por ejemplo, organizaciones profesionales o que están en el tema de la cultural perciben sus recursos mayoritariamente a través del financiamiento público. Aquellas que están recibiendo financiamiento privado lo obtienen por la prestación de servicios. Las dos áreas donde se concentra la proporción más alta de recursos son las de salud y educación.

De acuerdo con la información proporcionada por el estudio realizado por Verduzco el sector de la sociedad civil organizada en México es el más pequeño en relación con la mayoría de los países en América, se encuentra solo por arriba de Haití. No obstante, los resultados obtenidos son discutibles, especialmente, porque desde nuestra perspectiva muestran sólo una parte del sector dejando una gran parte sin explorar. En esta parte “invisible”, muy probablemente, están algunas otras organizaciones que no buscan o prefieren no tener visibilidad, las que no están legalmente constituidas o no se consideran a sí mismas organizaciones. Las conclusiones del proyecto de la John Hopkins muestran que la tendencia es el financiamiento público, que en la mayoría de los países estudiados resultó ser la fuente principal de financiamiento. El lugar que ocupó México entre 36 países fue el número 30 (Salamon, 2003).

Algunos años más tarde Nuno Themudo (1998, 1999) estudió el problema de la laxitud e independencia financiera de las OSC Mexicanas. Sus conclusiones resultaron preocupantes pues mostró que en la mayoría de los casos estudiados estas no tenían fondos de reserva para operar más allá de tres meses.

Otro estudio importante es el reporte Civicus publicado en 2003, cuya investigación estuvo a cargo de Verduzco y Reveles. El estudio está basado en la información recolectada de 402 organizaciones. Este estudio muestra que la sostenibilidad financiera para el mayor número de organizaciones es aún muy débil, otorgándole a la dimensión de acceso a los recursos y su uso solamente 57.5 puntos. El reporte indica las razones por las que las organizaciones no alcanzan la sostenibilidad financiera, como: (a) una política restrictiva y desarticulada en relación a las organizaciones cuyos resultados se reflejan en un marco fiscal obsoleto; (b) una cultura filantrópica pobre y cargada de desconfianza y desconocimiento del sector; (c) la resistencia para rendir cuentas; (d) restricciones en los ámbitos para la obtención de financiamiento privado y público y; (e) las formas en que los fondos son gestionados en las organizaciones. Esta investigación concluye, que la debilidad financiera del sector es también una consecuencia de que solo recientemente se ha logrado conseguir el reconocimiento legal que sustenta su independencia y autonomía. En el estudio de CIVICUS se observa que las organizaciones estaban obteniendo sus recursos sobretudo de las cuotas y subsidios. Un dato interesante es que más del 80% de las personas entrevistadas reconocieron que del año anterior supieron de alguna organización que tuvo que cerrar por la falta de recursos (Civicus 2003)⁴.

Otro estudio que toca el entorno económico de las organizaciones en México es el realizado por Calvillo en 2003. Los resultados del mismo en el tema de financiamiento

4. Este estudio contrasta con el Informe Analítico del Índice Civicus de la sociedad civil de 2010, publicado por Cemefi, Civicus e Incide en marzo del 2011. Este estudio reporta en su sub-dimensión “2.5 Recursos financieros y tecnológicos”, el porcentaje de recursos provenientes de las distintas fuentes de financiamiento de las OSC. Por ejemplo, recursos públicos o privados, cuotas de los socios, donaciones, etcétera. Asimismo, se refiere al grado de adecuación de los recursos con que cuentan las OSC para la realización de sus actividades, y analiza la medida en que las organizaciones tienen acceso o disponibilidad a teléfono, fax, internet, correo electrónico y computadoras. En esta sub-dimensión las OSC mexicanas obtuvieron una calificación relativamente alta, llegando al 65.9%.

son: el 37% de las organizaciones ofrecían servicios como una fuente de ingreso, el 33% vendía productos; 66.7% recibió donaciones privadas y el 60% financiamiento público (Calvillo, 2003).

En ese mismo año (2003) García, analiza las fuentes gubernamentales y mapea las principales fuentes federales de financiamiento en la administración de Vicente Fox Quesada. Este capítulo se construye en particular sobre este estudio por lo que se discutirá más adelante cuando se aborden los tipos de financiamiento.

Posteriormente se lleva a cabo el proyecto de *Incidencia Social*, A.C., que consistió en un estudio de 3988 organizaciones registradas ante el gobierno federal. Esta investigación arrojó datos sobre la cantidad que el gobierno federal destina para el financiamiento a organizaciones. Entre las conclusiones el estudio refiere que los recursos están concentrados en pocos programas y que muchos de estos dan muy poco. La información se obtuvo a través del SISI (Sistema de Solicitudes de Información Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos). El documento analiza en términos de importancia los siguientes programas: El Programa de Coinversión del Indesol, El Fideicomiso Transforma, el programa de la Lotería Nacional y el del Patrimonio de la Beneficencia Pública. El estudio muestra que hay un aumento en los fondos públicos, lo cual no necesariamente significa que un número mayor de organizaciones hayan sido apoyadas.

El importante trabajo de Michael Layton nos ha venido mostrando los problemas de financiamiento del sector. En su investigación sobre “Cómo se Financia el Capital Social” (Layton, 2006), inicia su exploración sobre la filantropía en México, que complementa con la Encuesta Nacional sobre Filantropía (ENAFI, 2003, 2008), algunos de cuyos datos discutiremos más adelante. En este mismo sentido, las encuestas nacionales sobre cultura política (ENCUP) también son un instrumento útil, así como la encuesta sobre solidaridad y acción voluntaria (ENSAV), datos de ambas son utilizadas aquí y se discutirán posteriormente.

Todos estos estudios son invaluable y han contribuido a avanzar en el conocimiento del financiamiento a organizaciones de la sociedad civil. No obstante, todos han tenido dificultades para la obtención de información, un problema que se hace recurrente porque no existe información desagregada que nos permita tener elementos estadísticamente comparables. Más aún, la poca información existente es dispersa, o está incompleta y desactualizada. Es cierto que en gran medida esta información también es difícil de obtener porque, por un lado, son pocas las organizaciones que están dispuestas a transparentar las fuentes de sus recursos; y por el otro lado, porque la información gubernamental, a pesar de los esfuerzos de la administración federal, es escasa y atomizada (García, et. al., 2003).

Por consiguiente hay un número de temas que necesitan mayor análisis. Algunos de los pendientes son: la dependencia, el entorno económico de las organizaciones y el impacto de las crisis económicas en las organizaciones. Otra área que necesita ser considerada es como distintas fuentes de ingreso o tipos de fondos impactan de maneras distintas a las organizaciones y condicionan su desempeño. En las siguientes secciones buscamos generar una discusión sobre algunos de estos puntos. Para ello hemos retoma-

do algunos datos que nos parecieron especialmente relevantes de la información que se encuentra disponible y los analizamos aquí de manera que nos ayuden a entender, no los árboles en particular, sino el bosque del entorno económico en el que se desenvuelven las OSC Mexicanas.

II. ENTORNO ECONÓMICO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

Fuente de ingresos

Datos del Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), señalan que durante el 2000, las organizaciones de la sociedad civil obtuvieron recursos del Estado de un 15% hasta 20% de su ingreso. Los fondos privados representaron de un 10% hasta el 12%. Los recursos societales fueron menos del 10%; las organizaciones que generaron su propio ingreso se colocan en un 73% hasta 80%.

Tabla 1. Fuentes de financiamiento de las OSC en México

Fuente de financiamiento	Porcentaje de participación
Recursos auto-generados	73 a 80%
Financiamiento público	15 a 20%
Financiamiento corporativo	10 a 12%
Recursos societales	Menos del 10%

Fuente: CEMEFI, CENTOR DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

A continuación haremos un análisis de cómo se comportaron cada una de estas fuentes en el periodo de estudio.

RECURSOS PÚBLICOS

A) Gobierno Federal

La mayoría de los recursos federales que entraran a formar parte del entorno económico de las OSC, se obtienen a través de la recaudación de impuestos⁵ y se contemplan en el *Presupuesto de Egresos de la Federación* (PEF), y son ejercidos a través de capítulos y partidas para apoyar programas orientados a alcanzar el desarrollo social.

5. Decimos que “la mayoría”, porque existen recursos autogenerados como los de Pemex, recursos patrimoniales como los del Patrimonio de la Beneficencia Pública y la ayuda internacional.

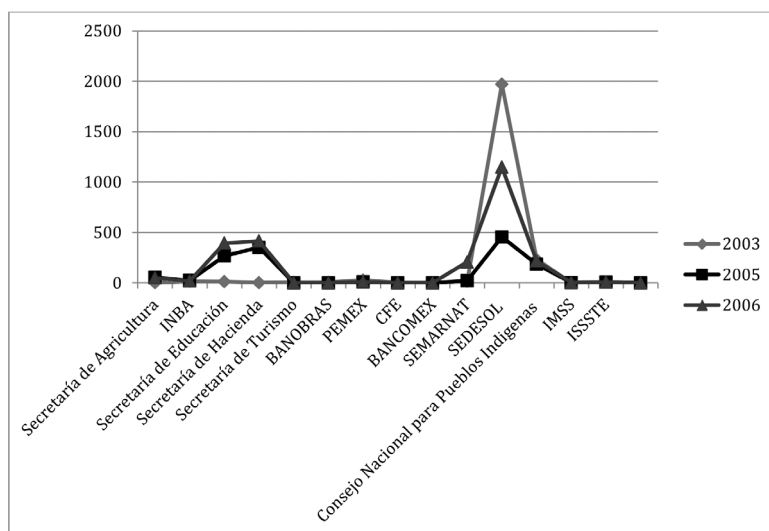
El capítulo 3000, regulaba lo referente a financiamiento para estudios, investigación y consultorías; el 4000 los subsidios y transferencias para los programas sociales; y el 7000, apoyos económicos y donaciones. Estos capítulos tenían diferentes implicaciones en términos de cómo las organizaciones podían acceder a los mismos y rendir cuentas.

El capítulo que tuvo más recursos fue el 4000, que a principios de la década de 2000 tenía incorporados 24 programas a través de los cuales las OSC podían acceder a recursos del gobierno directa o indirectamente. Estos recursos correspondieron a diversas áreas y fueron administrados por distintas secretarías, tal como se puede observar el gráfico (García, 2003).

En cuanto al monto de los recursos, García reporta que en 2003, el monto de los fondos federales fue de \$1,180,650,559.71, mismo que para el 2006, ascendió a \$1,659,599,255.00⁶. Respecto a las instancias que canalizaban fondos desde el gobierno hacia las OCS, en el 2003, un 57.3% se otorgaban a través de cuatro fuentes principales de financiamiento: el Programa de Coinversión Social del Indesol, La Lotería Nacional, BANOBRAS y PEMEX.

De estas cuatro entidades, sin duda el Indesol fue la que apoyó un número mayor de organizaciones.

Gráfica 1. Recursos federales y sus programas de financiamiento



Fuente: García, 2003

6. Solo como comparativo, en el 2010, se reporta que los fondos federales para las OSC ascendieron a \$4,350,397,799.00 y se distribuyeron entre 6028 organizaciones beneficiarias o *clunis*. De tal suerte que con relación al 2006, se observa un incremento de casi más de la mitad en número de clunis y de recursos, que prácticamente se triplicaron.

En el 2006 otras 4 dependencias fueron las principales generadoras de apoyos (a) la Secretaria de Desarrollo Social (1146 clunis⁷); (b) la Secretaria de Educación Pública que apoyó a 305; (c) la Secretaria de Salud que reportó haber apoyado a 250; y (d) el Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) que apoyó a 218 organizaciones, la mayoría se presume conformadas por indígenas y que tienen trabajo en sus comunidades.

Además de los grandes donantes en el 2003, hubo dentro del gobierno, otras agencias importantes que canalizaron fondos a las OSC⁸. En ese entonces las OSC podían acceder a fondos en al menos 10 entidades gubernamentales a través de 24 programas⁹ (García, 2003). Este número fue creciendo, y para 2006 se reportaban al menos 75 programas¹⁰ en 18 dependencias, una más que en el 2005.

7. Cluni, o Clave Única de Registro, es la clave que se le otorga a la organización cuando se da de alta ante el registro federal. Se otorga una Cluni por organización. Todas las Clunis son organizaciones de la sociedad civil (OSC), la diferencia que se hará en este documento radicará en que la Cluni es siempre una OSC que puede recibir financiamiento público.

8. A pesar de que se pudieron ubicar a la mayoría de los fondos otorgados por el Estado a los que las OSC pudieron acceder, fue difícil rastrearlos y más ubicar asignaciones directas. Los reportes que existen del periodo son insuficientes, sobre todo porque no todas las dependencias hicieron del conocimiento los recursos destinados a organizaciones de la sociedad civil. Por consiguiente la información que se presenta aquí, es solo representativa de una parte de lo que otorgó el gobierno.

9. Para el 2010 estas cifras aumentarían a 24 dependencias, y el número de Clunis creció más de 4 veces

10. Para el 2010 los programas crecerían a 67

Tabla 2: Dependencias de la APF y el número de Clunis que reportan haber apoyado

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dependencias/ entes públicos	53**	21	22	21	23	24
Acciones de fomento	53	77	76	106	118	167
Programas	ND	75	51	58	50	67
CLUNIS	7,707	3124	4,973	5,920	5,493	8,763
CLUNIS que recibieron recursos	1,173	2382	3,078	3,838	3,625	6,028
Número de OSC que reciben apoyo económico	898	1679	2,155	2,598	2,587	3,049
Número de Clunis registra- das en el Registro Fed- eral del OSC	2,959	4243*	6,133	8,436	10,772	13,218
Total (miles de pesos)	\$1,232,992,843	\$1,659,599,255	\$2,201,282,340	\$4,842,004,109	\$3,199,205,283	\$4,350,397,799
*Información al 26 de octubre ** 53 acciones de fomento y dependencias						

El programa más conocido en el entorno económico del periodo de estudio era sin duda el *Programa de Coinversión Social* (PCS), administrado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), que continúa hasta ahora. Este programa ha tenido cambios a lo largo de su historia y el tema de los recursos destinados a OSC ha variado de acuerdo a las prioridades de la política social del gobierno en turno. El Programa, inició en 2001 y desde entonces funciona a través de convocatorias públicas. Entre sus principales características destacan: (1) los recursos se asignan a los proyectos que resultan tener la mejor evaluación realizada por un comité externo de expertos; (2) el programa admite solo aquellos proyectos que contemplan una *co-inversión*, es decir, una contraparte a la inversión del gobierno federal, que debe ser puesta por la organización¹¹. Este programa combina en algunos casos fondos estatales y federales así como recursos de las OSC.

11. El término “coinversión” se utiliza para indicar que de los recursos que se dan deben ir acompañados de recursos proporcionados por la misma organización solicitante pudiendo ser estos monetarios o en especie. La organización

Tabla 3: Dependencias y entidades públicas de la APF y número de Clunis que se apoyaron de 2005-2010

Dependencia /Entidad	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	55	50	119	238	249	321
Secretaría de Educación Pública (SEP)	268	305	324	575	407	479
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	1	2	5	4	2	1646
Secretaría de Turismo (Sectur)	0	0	1	1	0	0
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	22	207	318	480	392	436
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	422	1146	1570	1565	1636	2057
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	185	218	220	256	260	289
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	2	4	3	3	3	3
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	87		6	6	2	6
Secretaría de Gobierno (Segob)	1	0	0	0	0	0
Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)	6	7	1	2	0	0
Secretaría de Seguridad Pública (SSP)	4	1	3	2	1	1
Secretaría de Energía (SENER)	1	5	3	3	7	11
Secretaría de Economía (SE)	7	37	58	103	60	49
Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT)	0	0	0	0	0	0
Secretaría de la Función Pública (SFP)	0	0	0	0	0	0
Secretaría de Salud (SSA)	116	250	206	255	214	253
Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)	29	53	160	299	264	352
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	0	0	0	0	1	0
Procuraduría General de la República (PGR)	0	0	0	0	0	0
Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)	2	7	31	0	0	0
Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)	49	43	50	46	127	125
TOTAL	1178	2342	3078	3838	3625	6028

Fuente: De nuestra propia elaboración basándonos en la información otorgada por los Informes anuales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de los años 2005-2010.

participa en estos concursos proporcionando su experiencia, metodologías, innovación, infraestructura, recursos humanos para la obtención de recursos económicos.

El PCS otorgó más de \$1,751.26 millones de pesos y apoyó, solo entre 2001 y 2004, a 4,097 OSC. A partir del 2005 con el inicio del registro, se apoyaron a 2,308 organizaciones, situación que continuó hasta el 2007¹².

Tabla 4: Recursos del Programa de Coinversión Social 2003-2010

Programa de Coinversión Social			
Presupuesto asignado en miles de millones			
Año	Original	Modificado	Ejercido
2003	217	226.98	223.2
2004	207	233.88	230.83
2005	204	211.82	210.43
2006	196.7	212.14	211.66
2007	196.7	272.64	272.64
2008	206.19	273.84	272.63
2009	353.1	336.8	335.87
2010	350.8	ND	ND
2011	347.8	ND	ND
Total	2279.29	1,768	1757.26

La importancia que tuvo el PCS en el periodo estudiado fue la atención y orientación que se le dio como un programa de gobierno que reflejaba una nueva forma de considerar a las OSC. Este programa dio un reconocimiento al trabajo de la sociedad civil organizada y les permitió a las OSC acercarse a la implementación de políticas públicas y a la construcción de una nueva relación con el gobierno.

En cuanto al número de organizaciones beneficiadas, García reporta que en 2003, el gobierno apoyó 2,675 proyectos para el desarrollo social con un monto de \$1,180'650,559.71. Aunque el número de OSC desde el 2003 fue creciendo hasta 2005, paradójicamente en el 2006 el número se recortó a menos de la mitad de las OSC apoya-

12. La información que se presenta de 1995 al 1998 corresponde al estudio realizado por Bucio et.al, los primeros números están tomados del VI Informe Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León y los subsecuentes de información otorgada por el Indesol.

das, pese a que en ese año el presupuesto aumentó un 25% con respecto al 2005¹³. Así, en 2006, \$1,659'599,255.00¹⁴ se otorgaron fondos a 3,124 Clunis¹⁵.

B) Financiamiento de gobiernos de los estados

Un mundo aparte son los gobiernos estatales. En relación a los fondos para las OSC es necesario señalar la baja importancia que en el periodo estudiado se observó en la mayoría de los estados en torno de este tema. En la mayoría de los casos los datos disponibles fueron totalmente irrelevantes y sólo destacaban algunas cifras pero no montos ni programas, ni que decir de resultados. Este pone en evidencia, una situación que nos fue explicitada por muchas OSC a lo largo del país: un raquítico financiamiento de los estados para las OSC, salvo excepciones, acompañado en la mayoría de los casos de una magra –cuando no inexistente– relación OSC-gobierno estatal, resultado tanto de la falta de participación ciudadana en los asuntos públicos como de cierta indiferencia gubernamental en el periodo.

Así, los pocos fondos para OSC de los estados, de los que hay datos públicos, fueron aquellos complementarios de los programas federales. Como se aprecia en la tabla 5, en el 2006, solo 11 estados proveyeron fondos, equiparables a los federales, para complementar los recursos del PCS.

13. En gran parte como resultado de las 2795 Clunis reportadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

14. Solo como comparativo, en el 2010, se reporta que los fondos federales para las OSC ascendieron a \$4,350,397,799.00 y se distribuyeron entre 6028 organizaciones beneficiarias o Clunis. De tal suerte que con relación al 2006, se observa un incremento de casi más de la mitad en número de Clunis y de recursos, que prácticamente se triplicaron.

15. Hay que hacer notar que 3124 beneficiarias o Clunis no son equivalentes a 3124 organizaciones, una organización puede estar recibiendo en más de un programa a la vez por año.

Tabla 5: Aportaciones estatales en 2006

Recursos Otorgados por los Estados a través del PCS en 2006					
Núm.	Estado	Monto Federal	Monto Estatal	Monto OSC	Clunis apoyadas
1	Aguascalientes	651000	0	512 500	6
2	Baja California	2841955	845977	2283803	24
3	Baja California Sur	651000	0	745 164	6
4	Campeche	1302000	0	690 679	11
5	Chiapas	1083291	1083291	1279942	11
6	Chihuahua	4534058	1511353	3 691 750	33
7	Coahuila	4478411	1423579	2099766	48
8	Colima	1385646	0	539322	13
10	Durango	1445000	0	734741	11
11	Guanajuato	2196741	0	1549589	17
12	Guerrero	1767000	0	1162573	10
13	Hidalgo	1791625	0	2035743	9
14	Jalisco	4185000	0	3299999	28
15	México	2760900	1260660	5540790	19
16	Michoacán	4650000	1116000	2108495	50
17	Morelos	832465	0	1105841	5
18	Nayarit	980000	0	328012	8
19	Nuevo León	2717763	1071429	3508299	30
20	Oaxaca	6041796	0	3564927	33
21	Puebla	2325000	1468329	2405089	23
22	Querétaro	2469045	729846	3300749	22
23	Quintana Roo	1116000	0	774994	9
24	San Luis Potosí	3106605	0	1745875	21
25	Sinaloa	1264110	697114	1461097	14
26	Sonora	2783900	0	2084746	15
27	Tabasco	426325	0	269805	2
28	Tamaulipas	1285800	0	1774828	8
29	Tlaxcala	930000	0	518673	8
30	Veracruz	3534000	0	2706576	27
31	Yucatán	3412989	0	2122196	21
32	Zacatecas	558000	558000	497795	7
Total		69507424	11765577	50804264	549

Fuente: De nuestra propia elaboración con información del Indesol

Otras entidades estatales encargadas de promover las actividades de las organizaciones en los estados son las Juntas de Asistencia Privada (JAP) que apoyan a Instituciones de Asistencia Privada (IAP)¹⁶. La información de gran parte de las JAP u organismos análogos estatales es manejada, en algunos casos, con baja claridad y su acceso a información relevante es aún limitado. Una de las excepciones fue la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, que en el apartado siguiente tomamos como ejemplo.

C) Gobierno del Distrito Federal

Entre las experiencias de financiamiento que no provenga de las dependencias o entidades federales, la experiencia más visible fue la del Gobierno de la Ciudad de México.

En particular destacan en el periodo, dos programas operados por la Sedesol-DF que otorgaron financiamiento a OSC. El primero fue el Programa de Coinversión para el Desarrollo Social (PCDS) y el segundo el Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social del DF (PROFAIS).

El PCDS estuvo basado en un presupuesto tripartita que se integraba por la aportación de la OSC, el gobierno y eventualmente algún donante internacional¹⁷. Este programa se planteaba como propósito combatir la inequidad, exclusión, discriminación¹⁸ y contemplaba entre sus objetivos contribuir a la cohesión y a la acción social, favoreciendo la creación de sinergias y los derechos sociales¹⁹.

El PROFAIS estuvo orientado a proveer servicios sociales y a financiar, inicialmente a AC y a Instituciones de Asistencia Privada. Este programa inició en 2001, y de 2001 a 2006 había otorgado más de 120 millones de pesos a 291 organizaciones (PROFAIS: 2007). En el 2007, se retiran el DIF y el PGDF, e ingresan el Nacional Monte de Piedad IAP y el Montepío Luz Saviñón IAP, y el fondo ascendió a más de 20 millones de pesos aunque se concentra en las IAP, por los estatutos de estas dos instituciones. El PROFAIS mantuvo en el periodo una lógica de apoyar acciones de asistencia en especial dedicadas a tareas destinadas a niños, personas con discapacidad, entre otros.

16. Las IAP tienen una misión esta acotada a determinados temas que se consideran de asistencia social y su funcionamiento, es distinto dependiendo la legislación en cada estado. Para más sobre este particular ver (Guadarrama, 2007)

17. <http://www.equidad.df.gob.mx/coinversion/index.html> [Acceso 16/08/07]

18. http://www.equidad.df.gob.mx/coinversion/definicion_conceptual.html [Acceso 23/08/07]

19. http://www.equidad.df.gob.mx/coinversion/definicion_conceptual.html [Acceso 23/08/07]

Tabla 6: Financiamiento a través del PROFAIS: 2001-2010

Año	Financiamiento (Millones de pesos)	Proyectos
2001	\$7,540	ND
2002	\$20,190	ND
2003	\$17,160	ND
2004	\$26,521	ND
2005	\$25,608	ND
2006	\$23,736	ND
2007	\$22,500	137
2008	\$25,266	140
2009	\$26,500	134
2010	\$30,100	156

Fuente: De nuestra propia elaboración basados en <http://www.iasis.df.gob.mx/index.htm>

Otras dependencias que apoyaron a las OSC en el DF fueron la Dirección de Equidad y Desarrollo Social de la Sedesol-DF, el Instituto de las Mujeres del DF (IMDF) y el DIF de la ciudad²⁰. Con menos recursos participaban el Instituto de Acceso a la Información Pública del DF así como la Comisión de Derechos Humanos del DF.

El Instituto de las Mujeres del Distrito Federal apoyó a un número importante de organizaciones como se muestra en la siguiente tabla²¹

Tabla 7: OSC apoyadas por el INMUJERES-DF

Año	Número de OSC	Financiamiento
2001	55	\$7,556,300.00
2002	12	ND
2003	34	ND
2004	24	\$3,800,000.00
2005	35	\$4,220,000
2006	38	\$4,400,000
2007	39	\$4,000,000
2008	ND	\$5,000,000
2009	28	\$5,000,000
2010	20	\$3,000,000

Fuente: Datos obtenidos de la información que provee el Inmujeres-DF y de la Secretaría de Desarrollo Social del DF

20. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF)

21. Es importante señalar que del 2001 al 2006, algunos de los recursos otorgados por Inmujeres, y presentados en esta tabla, sean en parte del PROFAIS.

De manera similar, el Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del DF, apoyó entre el 2003 y el 2006 a más de 250 organizaciones.

Tabla 8: Financiamiento otorgado a través del PCDS-DF y número de OSC apoyadas

Año	Número de OSC beneficiadas	Monto
2001	95	\$19,105,300.00
2002	118	\$20,170,000.00
2003	122	\$19,200,000.00
2004	112	\$15,000,000.00
2005	106	\$13,650,000.00
2006	115	\$13,848,000.00
2007	116	\$13,817,000.00
2008	101	\$17,118,000.00
2009	99	\$15,418,000.00
2010	113	\$15,525,000.00

Fuente: De nuestra propia elaboración de la información proporcionada por la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social del DF

A través de este programa se fue beneficiando cada vez a un mayor número de organizaciones, lo que —al no aumentar el monto del presupuesto— fue en detrimento de los montos otorgados que se fueron reduciendo hasta ser insuficientes para desarrollar un proyecto.

Otra dependencia importante en el entorno económico de las OSC del DF, durante el periodo estudiado, fue la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal (JAP-DF). La JAPDF es una institución con más de 110 años que otorga beneficios a las Instituciones de Asistencia Privada. La naturaleza jurídica de la JAPDF le otorga independencia económica y de gestión, ya que esta junta recibe fondos de las propias IAP del DF, lo que también la obliga a ser más transparente ante su membresía. El cabildeo de la JAPDF consiguió varios beneficios para sus miembros en el periodo de análisis, entre ellos destacaron, la modificación del Código Financiero del DF para exentar del pago de ciertos impuestos a las IAP; la creación de un Fondo de ayuda extraordinario o emergencia que apoyaba a las IAP en riesgo, entre otros. De 1999 a 2006, este fondo otorgó apoyos a 136 IAP.

Tabla 9: JAPDF 2010

Fondo de Ayuda extraordinario		
Año	Núm. de instituciones	Importe
2008	37	\$2,602,681.52
2009	33	\$2,513,161.21
2010	1	\$68,000.00

Fondo de Emergencia		
AÑO	Núm. de instituciones	Importe
2009-2010	32	\$6,413,155.79

Fuente: De nuestra propia elaboración a partir de la información del Informe, 2008-2011 de la JAP-DF

Como se puede apreciar de los datos anteriores, por organización, las OSC recibieron poco financiamiento los diferentes niveles del Gobierno Mexicano durante el periodo estudiado. Más aún, si los datos se comparan con el número de organizaciones existente en el país, es claro que el financiamiento fue insuficiente. Esto sin duda, fue una limitante para el desarrollo del sector. La falta de recursos del Estado representó una enorme carga, en especial para las organizaciones jóvenes, pequeñas o aisladas que encuentran dificultades en la recaudación de fondos. Sin embargo, entre los pocos efectos positivos que tuvo esta falta de apoyo fue el que las OSC tuvieron un mayor espacio e independencia. No obstante, esta situación no es deseable y ciertamente no contribuyó para el desarrollo del sector.

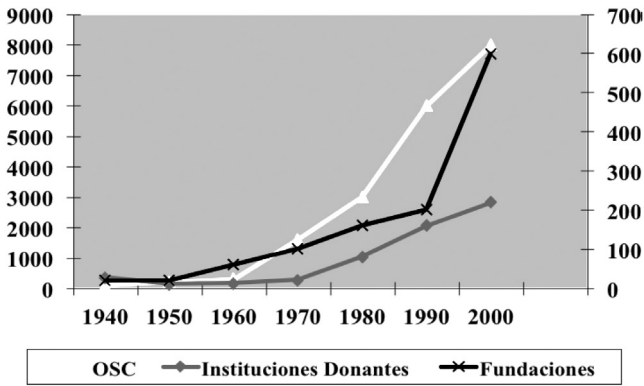
RECURSOS PRIVADOS

Otras fuentes importantes de financiamiento para las OSC, son los fondos provenientes del sector privado. Estos recursos tienen sus propias dinámicas, diferentes de las del sector público. Sin embargo, aunque comparten una misma lógica, no todas las donaciones privadas tienen la misma racionalidad.

Para efectos de análisis, las donaciones de corporativos se pueden desdoblar en (a) financiamiento corporativo, que puede ser eventual o permanente, (b) filantropía corporativa y (c) responsabilidad social corporativa.

En términos generales, existen indicadores de que las fuentes de donativos privados han ido creciendo a lo largo de las últimas décadas, como se puede observar en la siguiente gráfica.

Gráfica 2: Financiadores en México 1940-2000



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Centro Mexicano para la Filantropía

Para el periodo de estudio, es difícil, sin embargo, tener una radiografía clara del tamaño, tipos y formas que tienen los recursos privados porque no existen suficientes datos. A partir de la información disponible señalaremos algunas tendencias.

A) Financiamiento corporativo

En 1994, se había reportado que el 88% de las grandes firmas y 53% de las medianas otorgaban algún tipo de donación (Cemefi, 1994). Estos eran números optimistas que daban la impresión de que el sector privado estaba muy involucrado e interesado en la inversión social. No obstante, los datos obtenidos durante el periodo de estudio nos dan una fotografía distinta.

B) Filantropía corporativa

Datos de Carrillo y Tapia señalan que, en el 2006, la filantropía corporativa de 69 corporaciones otorgó por lo menos \$150 millones (Carrillo y Tapia, 2007). Las autoras señalan que estas compañías estaban interesadas en apoyar programas de asistencia (no de largo plazo), como programas relacionados con niños (61% de las entrevistadas), salud (52%) y desastres naturales (52%). En menor medida se apoyaban otros temas relacionados con vivienda (20%) y desarrollo rural (18%). Ciencia y tecnología (11%) fue el sector menos apoyado (Carrillo y Tapia, 2007). La educación fue, en el periodo estudiado, un tema que recibió especial atención, ya que –según Carrillo y Tapia– el 76% de las compañías apoyó programas educativos, lo que refleja la preocupación que en este periodo hubo respecto de la educación.

Sin embargo, una buena parte de estos recursos, no se otorgaban de manera sistemática ni eran producto de programas establecidos en las empresas, sino resultado de acciones desarticuladas y sin continuidad. Esto se explica porque en muchos casos, la inversión social y la filantropía eran percibidas —y siguen siendo— como una acción de caridad, individual o familiar (el caso de las empresas familiares) o corporativa y el compromiso social no formaba realmente parte de los valores de la empresa. Estas acciones de caridad representaban sin embargo, una fuente de ingresos, sobre todo para las organizaciones dedicadas a la asistencia, como casas de retiro y orfanatos.

En este sentido destaca que, en la mayoría de los casos, una buena parte de las empresas no incluían el tema de la donación como parte de su planeación estratégica, y por tanto su donaciones eran de poco monto y esporádicas. Así las cosas, solo un 30% de las grandes empresas daban donativos por menos de 70 mil dólares americanos y apenas un 32% por más de 1 millón²² (Carrillo, Tapia y Abardía, 2006). Las empresas con ingresos más altos no eran necesariamente aquellas que generaban mayores donativos.

La manera de otorgarse, el tamaño de los fondos y su carácter de esporádico, sugieren que, en el periodo estudiado, para algunas compañías la filantropía corporativa era más un mecanismo de relaciones públicas que un interés genuino por las causas sociales. No es de extrañar que un 77% de las grandes compañías manejaban su filantropía a través de su departamento de relaciones públicas (Carrillo y Tapia, 2007).

No obstante, para ser justos, hay que señalar que existía un subconjunto de empresas que si tenían programas de filantropía corporativa establecidos, que se realizaban a través de un tercero (vinculado con la compañía) como lo son las fundaciones corporativas. Los datos existentes para el periodo de estudio muestran un 32% de las grandes firmas manejaban recursos a través de su propia fundación, aunque sólo en el 23% de los casos, la fundación era independiente de la compañía (Carrillo y Tapia, 2007). Este era el caso de firmas como El Palacio de Hierro, Fundación Bancomer, Nestlé, Pulsar y Gente Nueva entre otras (véase Lara, 2000). A pesar de que el número de las empresas que pueden ser incluidas en esta categoría no era, en el periodo de estudio, muy significativo en México, hubo algunas que realizaron un trabajo interesante y que construyeron alianzas importantes con otras organizaciones, este fue el caso de FUNDEMEX²³.

En México, podemos observar que la filantropía corporativa establecida fue una de las principales fuentes de ingreso para las fundaciones (31.5%) en general, y en especial para las fundaciones empresariales (42%). Para las fundaciones de origen social esta generaba el 25.14% de sus ingresos (Natal, 2001).

22. Los datos son de un estudio conducido en el 2006 por el *Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)* a 69 compañías. A 21 se les entrevistó directamente y a 48 que se les entrevistó en línea.

23. La Fundación del Empresariado en México es una organización de negocios que reúne fondos de todos los tamaños de las empresas y empresarios que se dedican a apoyar programas. Cuenta con programas de becas para estudiantes pobres y apoya el diplomado de líderes sociales de El Tecnológico de Monterrey.

La filantropía corporativa establecida presentó donativos más altos y sistemáticos en los casos en que había organizaciones *siamesas*²⁴, como las hemos definido con anterioridad (Natal, 2002). Carrillo y Tapia reportaron que existe una correlación entre el tamaño del presupuesto destinado para filantropía y la existencia de una fundación relacionada con la firma (2007). Sin embargo, en México eran –y siguen siendo aún– pocas las grandes compañías que tenían fundaciones (Lara, 2000), notablemente para el periodo de estudio, muchas de las corporaciones que tenían fundaciones en los Estados Unidos no tenían algo similar para México.

Es importante señalar que aunque este tipo de filantropía implica que las empresas invierten en causas sociales, esto no quiere decir necesariamente que estas se preocupan por el impacto que la propia empresa puede tener sobre la comunidad y su entorno.

C) Responsabilidad social corporativa (RSC)

Otra fuente de recursos privados es la responsabilidad social corporativa (RSC). En la RSC la empresa se entiende no solamente como un agente económico sino también como parte del entorno social, reconoce las externalidades negativas que tiene sobre el contexto, y asume que tiene una responsabilidad en la atención de los problemas sociales y en la búsqueda de soluciones (ver Serna,).

Uno de los aspectos más relevantes de esta fuente de recursos, para el periodo estudiado, fue que CEMEFI y sus socios corporativos crearon una organización que denominaron *AliaRSE, Alianza para la Responsabilidad Social Empresarial en México*, que da la distinción de empresas socialmente responsable “ESR” a aquellas empresas que la practican²⁵. Este distintivo, en particular implicaba la existencia de programas sociales establecidos, el respeto por el ambiente y consideraciones de impacto social (véase CEMEFI-ITSEM, 1999). Sin embargo, algunos autores han alertado sobre los problemas que este proceso de certificación tiene y que hacen cuestionable el que ciertas empresas hayan recibido este reconocimiento (ver Chavez y Patraca, 2011).

DONACIONES INDIVIDUALES

Las donaciones individuales en el periodo de estudio fueron un recurso magro y poco significativo en los ingresos de la mayoría de las OSC. Es común entre académicos y

24. Con anterioridad hemos definido a las organizaciones *siamesas* como aquellas que reciben la mayor parte de sus fondos de una sola empresa u organización social y que presentan características que nos permiten dudar de su autonomía e independencia, financiera y en materia de toma de decisiones. Para más al respecto ver Natal, 2001.

25. Empresa Socialmente Responsable era para CEMEFI un distintivo a las empresas que tenían un código de ética que eran respetuosas del medio ambiente y se que se comprometían con sus empleados y la sociedad en general. En el periodo de análisis, este distintivo tenía que ser renovado anualmente.

profesionales de las OSC citar como explicaciones, la falta de donativos de la ciudadanía en general, “la pobre cultura altruista” de las y los mexicanos, o la pobreza de amplios sectores de la población. Sin embargo, si se analiza la poca información que existe sobre este particular, hay indicios de que la falta de altruismo puede ser resultado de otros factores.

Es cierto que la cultura altruista no es muy amplia. En 2003 la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)²⁶, mostró que apenas el 21% de las personas entrevistadas habían apoyado a alguna organización (83% a la Cruz Roja I.A.P., 54% en organizaciones que atienden desastres y ayuda de emergencia, 40% fueron voluntarios en actividades comunitarias; 27% apoyaron alguna causa y un 26% donó sangre). Sin embargo, la cifra podría ser mayor al 20%, ya que Basañez y Butcher²⁷ reportaron que el 56% de su muestra dio dinero a causas sociales y que el 27% lo hacía en especie, 20% en ropa y el 7 % en comida (Basañez y Butcher, 2005). Según la ENAFI²⁸, en el 2003, el promedio de donaciones por individuo fue de menos de 5 US\$ por evento²⁹, pero otros autores hablan incluso de 2 US DLLS por semana (ver Basañez y Butcher, 2005). Aunque estos montos son pequeños corroboran que, de manera agregada, había en el periodo un enorme potencial en esta fuente de ingreso. De tal suerte que incluso si sólo habláramos de poco más del 20% de la población que hace donativos, los números absolutos en un país de más de cien millones, hacen que esta fuente de ingreso no sea nada despreciable.

Un dato particularmente interesante es que como reportaron Basañez y Butcher (2005), entre aquellos que indicaron *no haber donado*, solo 34% lo relacionó a la falta de ingresos o la reducción de los mismos, mientras que 22% reporta que no donó “porque nadie se los pidió”³⁰. Esta última respuesta es particularmente interesante y podría estar indicado que, en el periodo de estudio, el problema de pocas donaciones de los ciudadanos en general, no radicaba totalmente en la falta de cultura altruista. Desde nuestra perspectiva, habría dos factores que explicarían porque el gran público no fue una fuente de ingreso para la mayoría de las OSC, (a) el conocimiento y (b) la falta de mecanismos de agregación de donaciones.

- ✓ Pocos ciudadanos, comunes y corrientes, conocían lo que eran las organizaciones de la sociedad civil, y quienes tenían una idea no conocían a una organización específica. Por ello encontramos que al donar 63% lo hacían directamente a las personas necesitadas, 12% a través de la Iglesia o organizaciones de base religiosa y solo el 7% a través de organizaciones sociales (Basañez y Butcher, 2005:5). En este mismo sentido, la Encuesta Nacional sobre Filantropía (ENAFI) del 2003, coincidía al mostrar que el 79% de las

26. En 2003, los resultados se basaron en una base de 2,789 individuos entrevistados.

27. Estos autores realizaron una encuesta a nivel nacional en el 2003 con 1,500 entrevistas para entender mejor la dinámica de lo que ellos llaman acción voluntaria en México.

28. *Encuesta Nacional sobre Filantropía* conducida por Michael Layton, 2003

29. La pregunta expresa fue *¿A cuánto dinero equivale su donación en total?*

30. La pregunta explícita fue *¿Cuál cree Usted que sea la razón por la que la gente no hace contribuciones ó donativos? (1a. Mención).*

personas entrevistadas donaban directamente a beneficiarios y solo el 13% a través de alguna organización³¹, la mayoría a la Iglesia Católica³². De tal suerte que sería muy probable que, más que un problema de confianza, este-mos hablando de un problema de conocimiento de las OSC por la ciudadanía en general.

- ✓ La gran mayoría de las OSC no poseían o podían utilizar mecanismos para acceder al público en general. En cambio, la recaudación de donaciones individuales, es una fuente de financiamiento relativamente sencilla para las grandes organizaciones, especialmente para aquellas fundaciones pertenecientes o asociadas a las grandes empresas de medios de comunicación.

Este segundo punto se constata muy fácilmente de manera empírica, con solo revisar las estrategias que las grandes fundaciones utilizaron para captar recursos de la sociedad. Por ejemplo, más de 40 millones donativos se recaudaron a través de campañas puestas en marcha por las organizaciones de los medios³³. La Fundación Teletón I.A.P., por ejemplo, fue una de las que recaudó mayores recursos, tan solo en 2009 obtuvo por concepto de donación la cantidad de \$442,974,150, para tener un referente, el presupuesto total ejercido por la Sedesol en este mismo año fue de \$473,695,594³⁴. Algo parecido sucedió con Fundación Azteca I.A.P., lo que muestra que las compañías de televisión lograron involucrar a un gran segmento de sus audiencias.

Otra forma de acceder a donaciones individuales fue la que la realizó Quiera, Fundación de la Asociación de Bancos de México, A.C., más conocida como Quiera. En alianza con otras organizaciones educativas, *Quiera* formó “BECALOS”, un programa que se presentaba a los clientes en los cajeros automáticos en el momento en el que retiraban efectivo y los invitaba a donar con sólo apretar una tecla³⁵.

Una tercera estrategia de recaudación fue el llamado *Redondeo*. Esta campaña nació en 2003 en la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicios y Departamentales A.C. (ANTAD) y contribuyó a facilitar la recaudación de donativos de la ciudadanía en general. Las donaciones se hacían directamente en las tiendas departamentales cuando los

31. Curiosamente, la encuesta mostraba que esta conducta no variaba significativamente en relación con el nivel de educación (83% para las personas escuela primaria 77% para aquellos estudios universitarios).

32. Las preguntas concretas eran: En los últimos 12 meses, ¿Contribuyó Usted a organizaciones o causas sociales en alguna de las siguientes formas?, o En los últimos 12 meses, ¿donó a alguna de las organizaciones siguientes?

33. Es importante anotar que estos 40 millones de donativos no representan necesariamente 40 millones de personas, ya que una persona puede donar más de una vez.

34. Ver <http://www.teleton.org.mx/fundacion-teleton/transparencia/informes/>

35. En la evaluación realizada por Gestión Social y Cooperación, A.C. (Gesoc) a Quiera los resultados arrojaron que más del 75% de los recursos económicos de las organizaciones amigas de Quiera venían de esta organización (resultado del sistema de evaluación de impactos de Quiera: Infancia vulnerable y en situación de calle, 2007).

clientes llegaban a pagar en caja³⁶ donde los clientes tenían la opción de “redondear” a la cantidad de enteros inmediata superior. Así, a través de esta estrategia, los clientes donaron en promedio 40 centavos por transacción, una cantidad ínfima pero que agregada de cientos de millones de transacciones por trimestre se volvía bastante importante. Por ejemplo, *Redondeo por la Educación*, sumó alrededor de más de \$34,138,173 millones del 2003 al 2007. Este programa se volvería muy popular y pronto el mecanismo sería adoptado por otras asociaciones con distintos nombres, como la campaña un Kilo de Ayuda del Banco de Alimentos I.A.P. Notablemente este mecanismo de recaudación sería también utilizado por figuras gubernamentales como Amigos del Bosque de Chapultepec³⁷. Algunos de los co-financiadores duplicaban las donaciones lo que hacía más interesante el programa que fue creciendo.

Otro ejemplo de llegar al ciudadano, ha sido históricamente la campaña de *boteo* de la Cruz Roja I.A.P., que se realiza año con año. En el periodo de estudio, esta fue una forma de recaudación llevada a cabo por miles de personas voluntarias que caminaron por las calles pidiendo donativos para esta institución. Estas donaciones individuales aunque muy pequeñas fueron y siguen siendo las más significativas y las que gozan de mayor legitimidad.

Estas estrategias indican que, para aquellas organizaciones civiles que tuvieron acceso a donativos de la ciudadanía en general, estos representaron una fuente de ingreso importante. Sin embargo, como se ha señalado, no todas las OSC pudieron participar o tuvieron acceso a estos mecanismos, lo que generó desequilibrios y puso a algunas OSC en ventaja comparativa sobre otras, como discutiremos más adelante.

RECURSOS SOCIETALES

La propia sociedad también es fuente de ingresos para las OSC, a sus recursos los llamaremos recursos societales. Los principales donantes en esta fuente de ingreso son fundamentalmente: las fundaciones y los fideicomisos, estas dos organizaciones de “segundo piso”, que aquí llamaremos instituciones donantes, son centrales para garantizar la sostenibilidad financiera del sector (ver Natal, 2001). Por ello, este subsector juega un papel estratégico para su subsistencia.

La organización de segundo piso más antigua es el *Nacional Monte de Piedad I.A.P.* Fundado en 1775, “el Monte”, como se le conoce popularmente, es un organismo autónomo que ha sido central como fuente de financiamiento para las OSC. En 2003, el *Nacional Monte de Piedad I.A.P.*, otorgó alrededor de 25 millones de pesos a 1,255 orga-

36. En las ocasiones en que había cambio en centavos a favor de los clientes, estos podían redondear su compra y donar dicho cambio.

37. Amigos del Bosque es una Institución gubernamental dependiente de la Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental del Gobierno de la Ciudad de México.

nizaciones³⁸. Ninguna OSC de segundo piso generó tantos fondos como el *Nacional Monte de Piedad I.A.P.*, por lo que su aportación al sector, de manera agregada, es importante.

En el estudio de Synergos sobre Instituciones Donantes³⁹, la gran mayoría apoyaba programas y organizaciones de asistencia, y poco más de la tercera parte a organizaciones dedicadas a la atención de víctimas de desastres naturales (Natal, 2001). Asuntos como el cabildeo, servicios legales y derechos humanos fueron temas que recibieron menos apoyo. El tema de fortalecimiento institucional, fue apoyado por menos del 30% de los donantes, 19 instituciones donantes, con montos raquíticos.

A) Fundaciones comunitarias

Las Fundaciones Comunitarias son un fenómeno interesante que tuvo una época de auge en México. La primera fundación de este tipo fue el *Fondo Cordoba A.C.*, que surge en 1986⁴⁰, a partir de ahí comenzaron a surgir nuevas fundaciones en todo el país. Las Fundaciones Comunitarias son particularmente diversas y su peso específico en términos de donativos varía enormemente. Su función debía haber sido la de volverse en donantes significativos en las regiones donde no había suficientes recursos gubernamentales o financiamiento para las causas de las organizaciones de la sociedad civil de su región.

B) Organizaciones sociales

Entre muchas de las organizaciones sociales en México, aquellas que sobresalen como una fuente de financiamiento de relativa importancia son el Club Rotario y el de Leones. El Club Rotario se funda en 1978 y como en otros lugares del mundo es una organización social orientada a apoyar proyectos comunitarios. En México están registradas como *donataria autorizada*⁴¹. Al igual que el Club Rotario el Club de Leones A.C., tiene un número de acciones que se orientan a la construcción de escuelas, la salud y la ecología. Es difícil determinar los montos que otorgan a través de estas acciones, la información generalmente la reservan para sus integrantes.

38. <http://dns.montedepiedad.com.mx/donativos>

39. En este estudio definimos Instituciones Donante a aquellas que se dedican entre sus objetivos principales a generar donativos para otras organizaciones.

40. http://fondocordoba.org/?page_id=233

41. Los programas y/o acciones principales que tiene esta organización son dentro de la rama de salud y nutrición: Regale una buena visión, despensas, equipo médico, sillas de ruedas, Industrias de Buena Voluntad (a través del Fondo Único Rotario de México, A.C.), donan equipo médico a clínicas pequeñas y hospitales locales, ambulancias y carros de bomberos así como equipo y tienen otros programas como el de becas a estudiantes de bajos recursos.

INGRESOS AUTOGENERADOS

Aunque la información que existe sobre los recursos autogenerados por las OSC es escasa, sabemos que las cuotas de los integrantes y/o afiliados, así como las tarifas por servicios que prestan, juegan un papel importante en la integración de su ingreso. Datos del CEMEFI, señalan que en el periodo de estudio, entre el 73% y el 80% de los recursos de las organizaciones provenían de sus miembros (CEMEFI, 2007). Esto la hace la principal fuente de ingreso de las OSC en el periodo de estudio.

Una de las formas en que las OSC generan sus propios recursos, es a través de dividendos derivados de sus fondos patrimoniales. Para el 2000, esta forma de financiamiento representó en promedio para las instituciones donantes, el 19.4% de su ingreso total (Natal, 2001). No obstante, solo el 64% de las instituciones donantes tenían patrimonio, aunque en muchos casos este no era suficiente como para permitirles operar. El promedio del patrimonio era de alrededor de 300 mil US DLLS.

El patrimonio se componía, en general, de una mezcla de propiedades, ahorros bancarios y mecanismos de inversión. A pesar de esto, el promedio de donantes que no tenían patrimonio era relativamente alto (36%), lo que exhibe un problema crónico de muchas instituciones donantes, y de las OSC en general: el que preferían usar su ingreso en proyectos y gastos de operación antes que invertirlo. Esto podía ser útil para su desempeño pero las colocaba en una situación comprometedoras respecto a su sostenibilidad.

En lo que se refiere al manejo del patrimonio, encontramos que sólo la tercera generación de donantes como la *Fundación UNAM A.C.* y el *Fondo Mexicano de Conservación de la Naturaleza A.C.*, tenían estrategias claras y bien organizadas para el manejo de sus fondos e inversiones como parte del manejo de sus activos.

FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

Un tema, que al analizar el entorno económico del periodo de análisis, se vuelve evidente es que para la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil el financiamiento internacional no fue una fuente significativa de recursos en México. Para el caso de instituciones donantes, por ejemplo, los recursos internacionales sólo les representó el 8% de su financiamiento contra el 78% de fuentes nacionales (Natal, 2001). Esta situación fue reportada desde los 70s por Pliego para las organizaciones de derechos humanos en la Ciudad de México (Pliego, 1977).

A partir de la entrada de México a la OCDE el financiamiento extranjero ha ido decreciendo y actualmente solo el subsector de los recursos societales internacionales tiene cierta importancia, ya que la mayoría de los donantes internacionales tienen sus propias fundaciones. Durante el 2000, para las instituciones donantes del 8% de los ingresos que obtienen provenían fuera de México, el 52 % lo hacía de fundaciones internacionales sobre todo de EUA.

III. OTROS COMPONENTES A CONSIDERAR EN EL ESTUDIO DEL ENTORNO ECONÓMICO

Tipo de recursos disponibles

Otro aspecto central en el estudio del entorno económico es entender que las fuentes de ingreso no son neutrales y tampoco lo son los fondos, que pueden afectar la misión, los objetivos y la subsistencia de una organización. Los fondos de gobierno en México, en el periodo estudiado, fueron escasos y demandaron demasiado en la elaboración de los reportes e informes que las organizaciones. Esto hizo que este tipo de financiamiento tuviera un costo alto, para las organizaciones. Algo similar ocurrió con los fondos de agencias multilaterales que también exigen mucho en el tema de los informes y reportes. Por otro lado, algunos fondos, sobre todo aquellos provenientes de las fundaciones privadas o organizaciones *siamesas* (Natal, 2001), fueron menos demandantes. Esto quiere decir que, dependiendo de su origen, los fondos impactan a la estructura organizacional de forma distinta. Lamentablemente, no contamos con datos desagregados para el periodo de estudio, sobre como distintos tipos de ingresos impactaron la estructura de las organizaciones. Esta sería una importante línea de investigación para el futuro.

Pero del otro lado de la moneda también hay que señalar que ciertos tipos de OSC tienen preferencia por ciertos tipos de fuentes y por formas de administración de sus fondos particulares. Por ejemplo, solo para las instituciones donantes con origen en la propia sociedad, los ingresos provenientes de fuentes de ingreso societales representaron, en el 2000, el 11% de su ingreso; mientras que para sus homologas, las instituciones donantes familiares, apenas representaron el 0.46% (Natal, 2001).

La cultura organizacional es también importante para determinar las preferencias de las OSC en sus estrategias de procuración de recursos. Por ejemplo, la primera generación de instituciones donantes dependía más de rentas y servicios, como resultado sus estrategias de inversión (Natal, 2001). Esto seguramente les permitía una relativa independencia *vis-à-vis* otros actores pero también imponía cargas gerenciales. Por su parte, las instituciones donantes creadas por familias, prestaron mucho menos interés en invertir y –en general– prefirieron realizar solamente las actividades que les permitieron las rentas de sus fondos patrimoniales. Lo anterior podría a lo largo del tiempo presentar consecuencias para la organización, como menores capacidades de adaptación en el ambiente organizacional ante los cambios económicos.

De la misma manera el tamaño y el nivel de institucionalidad de una OSC guarda relación con la atención que presta a sus activos, siendo en general, las más grandes cuentan con estrategias más efectivas de inversión y manejo del patrimonio.

Nivel y tipos de interdependencia entre organizaciones

Otro aspecto fundamental para un mejor entendimiento del entorno son las redes de interdependencia entre las OSC. Para el periodo de estudio, se sabe poco de los recursos que estas intercambiaron en su entorno y se conoce menos aún de las implicaciones que estos recursos tuvieron en su estructura y en sus acciones. No obstante, este es un tema fundamental ya que hay elementos para suponer que a mayor conectividad e interdependencia entre las OSC, mejor será su capacidad de atender y apoyarse en situaciones críticas (ver Velázquez, 2000).

Un aspecto importante de la interdependencia en el periodo de estudio, tiene que ver con cómo los donantes imponen agendas sobre los receptores. Los datos disponibles parecen indicar⁴² que los fondos que otorgaron las instituciones donantes en el 2000 en México, no necesariamente acompañaron los intereses de las organizaciones de la sociedad. La interdependencia se dio entonces sólo por un recurso crítico, financiamiento, y es muy probable que esta haya sido toda la relación entre las OSC beneficiadas y las instituciones donantes que las apoyaron. Si esto se repitiera a lo largo del tiempo el riesgo es construir agendas desvinculadas de los intereses sociales y generar cadenas de dependencia.

Otro aspecto importante de las cadenas de interdependencia tiene que ver con la confianza. En otros espacios hemos mostrado que en el periodo de estudio, los donantes en México mostraban una preferencia a trabajar con organizaciones en las que confiaban y con las que ya habían generado lazos (Natal, 2001).

Uno de los problemas que se observaron en México en el periodo de estudio, fue que las organizaciones, especialmente en aquellas más pequeñas no lograron establecer lazos con los donantes⁴³. Por otro lado, se pudieron identificar dos tipos de redes de interdependencia entre donantes y beneficiarios. Por una parte, las dedicadas a la asistencia en relación con el mundo de la filantropía (las grandes instituciones donantes y el financiamiento corporativo). Por otra parte, aquellas más politizadas y que trabajan en la expansión de derechos, el desarrollo y en el cabildeo para la incidencia en políticas públicas. Estas presentaron menos contacto con las instituciones donantes y estuvieron más cerca de fuentes de ingreso gubernamentales o de fundaciones internacionales.

Actitud frente a la inversión social

La *actitud* del entorno, se refiere a los valores, incentivos sociales y cultura existente en un entorno económico específico en el que las OSC se desenvuelven. Este es un tema poco estudiado en relación con el financiamiento, por lo se requiere hacer más investiga-

42. Es importante señalar que se necesita más investigación para saber si la curva presentada es solo un fenómeno temporal o efectivamente es un problema que esta modelando la acción social en México.

43. Este problema ha sido reportado también por Lewis, (2001)

ción al respecto. Una forma de desagregar los valores en el tema del financiamiento es observando las formas en que se dan donativos en un ambiente específico. En este sentido, en México se hablaba en muchos espacios y foros sobre la falta de una cultura de la donación. No obstante, como se mostró en este capítulo, el problema probablemente no radicaba la falta de cultura sino la falta de atención que muchas organizaciones daban a las donaciones individuales, la falta de acceso a los medios y a los mecanismos para hacerse de más recursos y donativos, así como la falta de transparencia frente al público. Todo esto hizo que las organizaciones perdieran la oportunidad de beneficiarse de las donaciones del público en general y ganarse su confianza.

La política económica del financiamiento

- **Políticas públicas de apoyo a la sustentabilidad de las OSC**

A inicios del periodo estudiado las políticas públicas para el apoyo a las OSC eran restrictivas y desarticuladas, lo que redundó en un marco fiscal y legal obsoleto (Verduzco y Reveles, 2003). Para el 2004, se aprobó y publicó en México la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC, introduciendo cambios en como los fondos públicos deberían administrarse y gestionarse. Si bien esta Ley representó un avance notable, frente al tamaño de las necesidades, se puede decir que el Congreso las atendió muy tangencialmente y se falló en introducir todas las reformas necesarias para fomentar realmente las actividades de las organizaciones. Por ejemplo, un área en la que no se avanzó fue la de legislación que garantizara acceso a medios y mecanismos financieros para la agregación de donativos, y con ello una mayor igualdad entre las OSC.

Otra reforma que se quedó pendiente fue el rediseño de las categorías legales que existían para las OSC. Esto hubiera ayudado a diferenciar las organizaciones y sus actividades, así como a dar mayor claridad sus responsabilidades y obligaciones. No obstante, la discusión parece no haber despegado, en buena medida porque las propias organizaciones se habían adaptado a las limitaciones que les impone la ley, y estaban más interesadas en resolver las restricciones para obtener financiamiento que en transformar el marco legal.

El rediseño del régimen fiscal de las OSC, fue otra área en la que si bien hubo avances, estos no fueron todos los necesarios ni definitivos. Aquí a pesar de la acción colectiva de las organizaciones mexicanas para tener un diseño coherente, se mantuvieron conceptos y regulaciones obsoletos que inhibieron la acción social. Esto a grandes rasgos fue el resultado de la falta de confianza, de transparencia y de una deficiente comprensión de los beneficios que un régimen de excepción de impuestos podría tener sobre el sector y el país.

- **Mecanismos que regulan la competencia**

En el periodo estudiado existían pocos mecanismos para regular la competencia en el acceso a recursos por parte de las OSC. De tal suerte que, lo que prevalecía era la ley del más fuerte, las organizaciones más grandes fuertes y mejor organizadas, con mayor visibilidad y contactos, eran las que generalmente lograban acceder a financiamientos, aunque sus proyectos no siempre estuvieran bien diseñados.

Por otro lado, el acceso a medios fue una importantísima limitación en la competencia de las OSC. Como ya señalamos, el 18% de la muestra de la ENCUP 2003, declaró haber apoyado a OSC que tuvieron campañas mediáticas, lo que no sólo es indicativo del potencial de la donación individual; sino de la desventaja comparativa que hay entre las OSC ligadas a medios de comunicación masivos de amplia penetración y el resto de las OSC. Las primeras tienen mejores condiciones para movilizar recursos y cuentan con estrategias sociales de mercado para llegar al público en general. Cuando, en el mejor de los casos, las OSC más pequeñas lograron visibilizar su trabajo, los medios presentaron sólo algunas de su agendas y no manifestaron interés en ampliar el universo y difundir la diversidad de la sociedad civil. Más aún, en el periodo estudiado, el Congreso no legisló a favor de que la sociedad tuviera mayor acceso a los medios, ni se avanzó en el tema de medios comunitarios. A nivel de los medios locales fue evidente también el desinterés por lo que hacen las organizaciones.

Otro problema en términos de competencia tuvo que ver con la desigualdad que existía entre las OSC para agregar recursos de donaciones individuales. Esto fue evidente en campañas como el *Redondeo* que, de nueva cuenta, fue controlado por grandes OSC nacionales, que –salvo contadas excepciones– dejaban fuera a las pequeñas OSC locales, sin importar que la recaudación se hiciera en su propia ciudad (un caso de excepción fue *Home Depot* cuyo redondeo apoyaba a OSC locales).

- **La información**

Otro elemento clave del entorno económico es la información que permita a las OSC saber cómo, dónde y cuándo acceder a recursos. En el periodo estudiado, Verduzco y Reveles (2003) reportan problemas de información asimétrica que limitaban a ciertas OSC para acceder a recursos del entorno. Para las OSC, sobre todo para las pequeñas, jóvenes y de los estados, era difícil conocer y saber que recursos existían y como se otorgaban. Esto en buena medida fue resultado de la discreción en la que se manejaban algunas convocatorias, cuando existían. En muchos casos los donantes solo apoyaban a organizaciones que conocían o en las que tenían contactos personales. Esto más allá de la viabilidad del proyecto, su sustentabilidad, la evaluación y la rendición de cuentas (Natal, 2001; Carrillo y Tapia, 2007). En el caso del estudio de Tendencias de la Filantropía Corporativa en México, por ejemplo, se muestra que solo tres de las compañías entrevistadas reportaron tener una convocatoria pública, mientras que el 68% reportó otro mecanismo que solo

consistía en una carta introductoria (Carrillo y Tapia, 2007). Otros estudios han mostrado que menos del 30% de las instituciones donantes publicaban sus convocatorias de manera pública (Natal, 2001).

Otros problemas particularmente serios en materia de información fueron los costos de información, en especial en materia de lenguaje, y habilidades para desarrollar un proyecto a través del llenado de complejas solicitudes (Lugrís, Natal y Sanfoval, 2003). Esto limitó a muchas OSC, en especial a las más pequeñas jóvenes y de provincia y generó que algunos individuos y organizaciones se vendieran como “consultores” para la elaboración de proyectos a cambio de un porcentaje cuando el financiamiento fuera aprobado⁴⁴.

Por el otro lado, los ciudadanos y posibles donantes, tenían también poca información sobre cómo donar. La ENAFI muestra que solo el 37% de las personas entrevistadas sabían que las donaciones podían ser deducibles de impuesto y solo el 14% de quienes donaron solicitaron la deducción.

• La transparencia y rendición de cuentas

Otro tema central para entender al entorno económico de las OSC en el periodo analizado, es la rendición de cuentas. En el estudio de Tapia y Robles (2005), realizado en 17 programas gubernamentales para revisar el nivel de transparencia de los mismos se encontró que solo 15 de estos realizaban una convocatoria pública. Más aún, las autoras demostraron que existía discrecionalidad en los montos asignados, y en la información sobre proyectos y organizaciones beneficiadas, situación que, en ese periodo, también se presentaba en otros programas que trabajaban con OSC (Natal, 2012).

Asimismo, el estudio de *Incide Social* reporta que algunas entidades gubernamentales como la *Lotería Nacional* no presentaron reglas claras para el acceso, la consideración de proyectos y/o la otorgación de financiamientos (Incide Social, A.C., 2007). El caso de Pro-Vida fue paradigmático de la situación en el periodo. Los fondos provenientes de la *Beneficiencia Pública*, le fueron auditados por Fundar A.C. en 2005⁴⁵. La auditoría presentó irregularidades⁴⁶ por más de 27 millones de pesos (Gosso, 2006). Gracias a la presión de la sociedad civil, se exigió a Provida devolver los fondos otorgados, pagar la sanción impuesta y ser excluido de la recepción de los fondos públicos por 15 años. Este caso logró que a partir de entonces que cada vez más las organizaciones y los mecanismos de asignación también se han ido transparentando.

44. Esto lo pudimos corroborar un sinnúmero de veces en nuestro trabajo de campo en Chihuahua en 2001, en Oaxaca en 2003, en Campeche en 2004 y Michoacán en 2005. En todos los casos diversas organizaciones, especialmente aquellas de base y las de grupos indígenas o campesinos, que no contaban con los recursos humanos ni la *expertise* para desarrollar un proyecto en los términos que los gobiernos o los donantes privados requerían, contrataban este tipo de servicios.

45. fundar.org.mx/mexico/?page_id=379 [consulta 11 de Septiembre 2011]

46. www.bibliojuridica.org/libros/5/2456/10.pdf [consulta 11 de Septiembre 2011]

Un avance en términos de rendición de cuentas fue la introducción de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil que introdujo elementos para la transparencia y obligó a los entes públicos a informar sobre los recursos disponibles y dirigidos a las organizaciones. No obstante, aunque la ley representó un avance, en muchos casos la información que se generó en los reportes oficiales fue vaga y no es sencillo interpretarla. Por ejemplo en 2005, el reporte anual señala que la Secretaría de Relaciones Exteriores benefició a más de 2795 Clunis bajo el rubro de “difusión de convocatorias de organismos internacionales ante organizaciones sociales mexicanas” (SRE, Informe Anual 2005).

En materia de transparencia hay que reconocer que políticas como el Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal (PCDS) del DF, o el Programa de Coinversión Social (PCS) federal, fueron sin duda un avance en el tema de la distribución del recurso y la superación de la discrecionalidad, aunque el proceso para garantizar transparencia en estos programas era agobiante para las OSC.

La transparencia de las organizaciones no fue mejor, Verdusco y Reveles (2003) reportan la resistencia que existía para transparentar sus recursos y todavía muestran secrecía en lo que consideran su información. Diversos estudios reportaron como las organizaciones se resistían a dar información sobre sus ingresos y recursos (Natal, 2002; Incide Social A.C., 2007).

CONCLUSIONES

Este capítulo tuvo como objetivo explorar algunos de los componentes del entorno económico de la sociedad civil organizada en México, con los datos que pudimos recatar dentro del periodo comprendido entre el 2000 y el 2006. Con ello hemos intentado iniciar la construcción de un análisis más sólido de los aspectos económicos del contexto de las organizaciones. Iniciamos con una discusión de las fuentes de ingreso que existen en el entorno económico de las OSC en México. En esta sección, presentamos información desagregada de las diversas fuentes de financiamiento, identificando diversos actores que consideramos importante analizar por separado.

En primer lugar, comenzamos con una exploración de los datos existentes sobre el financiamiento gubernamental. Lo que encontramos fue que esta fuente de financiamiento, salvo algunas excepciones, parecía adolecer de entendimiento acerca de la diversidad del sector y tener limitaciones en términos de acceso a la información y transparencia.

En segundo lugar, analizamos las fuentes de financiamiento privado. En este ámbito encontramos que, aunque había crecido el número de instituciones donantes en los años recientes, estas no lo hicieron en la proporción suficiente ni fueron capaces de abastecer todo el territorio nacional o actividad social. La falta de donantes privados indica también

que el tamaño de los recursos disponibles no fue tan grande en relación con las causas ciudadanas o que había indiferencia frente a estas causas.

Los donantes privados, al terminar el periodo analizado, enfrentaban el reto de dejar atrás una filantropía eventual y más cercana a la caridad. En cuanto a la filantropía corporativa, se mostró que en el periodo esta estaba más cercana a las relaciones públicas que a la inversión social comprometida. De la misma manera, una buena parte de la responsabilidad social corporativa, se quedó más en la retórica que en la práctica y fue un área en la que poco se avanzó en el periodo.

Una de las cosas que quedan claras al estudiar el entorno económico en el periodo de Vicente Fox Quesada, es que en México muchos donantes no habían entendido el rol que juegan en el fortalecimiento institucional y que se preocuparon más por avanzar sus agendas. En este mismo orden muchos donantes del sector privado quedaron a deber en lo que se refiere a transparencia. En particular, como se discutió en párrafos anteriores al terminar el periodo de Vicente Fox se hacía evidente la necesidad de que el sector privado mejorara sus mecanismos para la asignación de recursos que dejaban mucho espacio a la discrecionalidad.

Al analizar los donativos privados de la ciudadanía en general, discutimos algunos de los mecanismos que se desarrollaron en el periodo de estudio para esta fuente de ingreso. Mostramos cómo algunas OSC han logrado recaudar cantidades significativas de recursos de esta fuente a través de varios mecanismos, especialmente campañas mediáticas e instrumentos financieros para la agregación de fondos. Señalamos que, sin embargo, no todas las OSC tuvieron acceso a estos mecanismos y que, por tanto, esto colocó a algunas organizaciones y a sus causas, en condiciones de ventaja. En este sentido señalamos que lo que *vox populi* se percibe como una falta de cultura de donaciones en la ciudadanía en general, puede ser más bien un problema de omisiones en la regulación y de competencia desigual.

De la misma manera, analizamos los mecanismos que las OSC utilizaban para generar sus propios recursos. Encontramos que, para el periodo de estudio, los recursos autogenerados constituían la mayor fuente de ingreso para las organizaciones. Discutimos que, sin embargo, las maneras de administrar y extraer rentas estos fondos son, en general, aún deficientes y que dependen de la cultura organizacional y el tipo de organización, entre otros factores.

Una vez analizadas las fuentes de ingreso, argumentamos qué, a pesar de la importancia de conocerlas y tener información cuantitativa y cualitativa sobre ellas, estas no son suficientes para entender realmente cómo funciona un entorno económico. Desde nuestra perspectiva es menester atender también a otros de sus componentes como, el tipo de recursos, la actitud del entorno y la economía política del financiamiento. Para ello presentamos algunos datos relevantes de cada uno de estos componentes y, aunque lo limitado de la investigación sobre el área no nos permitió hacer un análisis exhaustivo, si

podimos plantear elementos fundamentales para entender cómo influyen en el entorno económico de las OSC en México.

En lo que se refiere al tipo de recursos, discutimos las implicaciones de los diferentes tipos de fondos que existen para las organizaciones y lo que les representa estos fondos también para los donantes.

En términos de interdependencia, encontramos que, en el periodo de estudio, se presentaron problemas de interconexión y relacionalidad entre las OSC y los donantes, especialmente para el caso de las organizaciones pequeñas, de base, jóvenes o de provincia. Las cadenas de interdependencia no ayudaron a que el sector se fortaleciera e incluso parece haber indicadores de que las instituciones donantes impusieron agendas sobre las OSC.

Al discutir el tema de la política económica del financiamiento, encontramos que un asunto que se vuelve evidente es que el entorno económico de las OSC en México en el periodo estudiado falló en introducir todas las reformas necesarias para fomentar realmente las actividades de las organizaciones. El Congreso no atendió las necesidades de la sociedad organizada (Lozano, et. al. 2006.), de tal suerte que al terminar el periodo de Vicente Fox Quesada, las OSC no tenían garantizado el acceso a medios, ni a mecanismos financieros, su legalidad estaba anclada a categorías obsoletas, que delimitaban su marco fiscal y que más que incentivar sus actividades las limitaban.

Durante el periodo analizado del Presidente Felipe Calderón Hinojosa la situación no fue muy diferente⁴⁷. Es importante señalar que en ambos periodos el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) trabajaría de cerca con las organizaciones, y que aunque hubo avances notables, en general, los resultados fueron limitados y varias tareas quedaron inconclusas.

De la misma manera, aunque habría mejoras en términos de transparencia en relación con en el periodo de Vicente Fox (ver Hevia y Vera, 2006), la urgente necesidad por transparentar la toma de decisiones en la asignación de recursos federales seguiría estando presente. Pero no todo continuaría relativamente igual, sino que habría retrocesos importantes, ya que Felipe Calderón comenzaría reduciendo lo que durante la administración de Vicente Fox comenzaba a emerger, los espacios de cooperación entre el gobierno federal y las OSC. Sus políticas rara vez considerarían a la sociedad civil organizada y, a pesar de los notables esfuerzos del INDESOL para mantener canales de comunicación entre el gobierno y las OSC, se haría cada vez más difícil para las organizaciones hacer oír su voz. Por su parte las OSC también fallarían en construir opinión pública en la gran mayoría de temas, en especial en torno a la ampliación al financiamiento público a organizaciones de la sociedad.

Finalmente, en términos heurísticos, este capítulo muestra que existen ventajas en un tipo de análisis del contexto económico como el aquí propuesto. Al desagregar fuentes

47. Ver Entrevista Ricardo Rafael a OSC, <http://www.youtube.com/watch?v=TojJh96dMrl>.

y actores, se puede ver una distribución desigual de oportunidades de acceso y de ingresos; se muestra que el financiamiento puede no sólo no fomentar las acciones de algunas organizaciones sino incluso amenazar su autonomía. Por otro lado, este análisis muestra que un entorno abierto con fuentes diversas de fondos, ya sean públicos o privados, con una actitud positiva hacia la sociedad civil y una política económica correcta podría movilizar recursos en beneficio de la sociedad.

En este sentido, el análisis intenta mostrar que el estudio del entorno económico, es un análisis que va más allá de la presentación de las fuentes de ingreso y montos de recursos; sino que implica una revisión de relaciones causa efecto entre actores y factores, como el compromiso con las causas sociales, la participación ciudadana, e incluso con valores existentes en el entorno como la solidaridad, el respeto y la tolerancia a otras acciones sociales.

De esta manera intentamos, a partir del estudio de un periodo específico, proponer algunos cuestionamientos que nos den pie a investigaciones en extenso sobre el entorno económico de las OSC en México. Esto contribuiría a cerrar algunos vacíos de información que nos permitirían entender mejor cómo las condiciones económicas limitan o fortalecen la capacidad de la sociedad civil organizada para construir un país más democrático, equitativo y justo para todos.

BIBLIOGRAFÍA

- Carrillo Collard Patricia, Mónica Tapia Álvarez, Adriana Abardía Martínez e Ida Rosell (2006), *Tendencias de la filantropía corporativa en México*. México, Alternativas y Capacidades, A.C. Reporte para Fondo Unido México y United Way International
- Guadarrama Sánchez, Gloria (2007), *Tiempo, circunstancia y particularidades de la asistencia privada en el Estado de México*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, A. C.
- CEMEFI, 2007, *Fondos Federales para apoyar a proyectos de las organizaciones de la Sociedad Civil*, Miemo.
- Chávez Carlos y Verónica Patraca, 2011, *El Comercio Justo y la Responsabilidad Social Empresarial. Reflexiones desde los sistemas de certificación autónoma*, Revista Argumentos No. 65 (enero-abril 2011), UAM-Xochimilco.
- Isunza E., y Felipe Hevia, (2006) *Relaciones Sociedad Civil-Estado en México. Un Ensayo de Interpretación*, Programa Interinstitucional de Investigación- Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Lozano Genaro, Lila Caballero, David Dávila y Melissa Ortiz, (2006), *TAREA A MEDIAS*, El Congreso de la Unión en el gobierno del cambio, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.
- Natal, Alejandro, 2002, *Recursos privados para fines públicos: las instituciones donantes mexicanas*, publicación conjunta de CEMEFI, The Synergos Institute y Elk Colegio Mexiquense, noviembre 2002 (con Patricia Greaves y Sergio García).
- Verduzco, G .and Roberto Aguirre Reveles (2003) *Índice de la sociedad civil en México: proyecto social en México*, reporte preliminar México: CIVICUS y CEMEFI.

CAPÍTULO III

¿DE QUÉ MUEREN LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL?: UNA APROXIMACIÓN AL MARCO INSTITUCIONAL

Humberto Muñoz Grandé¹ con Roberto Arce Rodríguez²

INTRODUCCIÓN

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en México, como en otros países, conforman un sector complejo, plural y heterogéneo con diferentes intereses, objetivos, tamaño e infraestructura. Su evolución está definida por la interrelación con el Estado, con el mercado y con la propia sociedad en general.

Esta interacción genera percepciones y conductas hacia las OSC, mismas que van moldeando el espacio y reglas de juego de las organizaciones (Marco Institucional), que al materializarse en acciones de fomento, de estímulo, de control, de supervisión (sistema de incentivos y desincentivos), determinan el nacimiento, crecimiento, latencia y muerte de las organizaciones. Así este marco institucional se compone de macro variables cuyo sistema de incentivos y desincentivos son capaces de consolidar o aniquilar a las OSC.

Desde nuestra perspectiva, existen cuatro macro variables que determinan la evolución de las OSC, a saber, una política de Estado frente a la sociedad civil y sus instituciones; el marco legal y fiscal que las regula; el entorno en el que se desenvuelven; y las capacidades de las propias organizaciones.

Iniciamos así este capítulo con una breve descripción de los niveles de crecimiento y latencia de las OSC en México, para a partir de ello analizar por separado cada una de las cuatro macro variables que conforman el marco institucional de las OSC.

I. NATALIDAD Y LATENCIA DE LAS OSC

Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) revelan que en México existen 40,089 Instituciones Sin Fines de Lucro Privadas a 2008³, de las cuales el 58.5%

1. Coordinador de Investigación de la Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC

2. Socio-Consultor de Alianzas Estratégicas para el Tercer Sector SC

3. Sistema de Cuentas Nacionales. Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro de México. 2008. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010. No incluyen asociaciones políticas ni religiosas. Para la definición de ISFLP el INEGI adopta la perspectiva de *Nonprofit Sector* desarrollada por la Universidad de Johns Hopkins. Mayores detalles en Salamon 2006.

desarrolla actividades de asistencia social, salud y servicios sociales⁴. Datos del Sistema de Administración Tributaria (SAT) y del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC) revelan un crecimiento importante del sector en los últimos. En este sentido, el RFOSC, que inicia en el año 2004 con la promulgación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), muestra una creciente demanda de inscripciones anuales en términos absolutos, aunque un menor dinamismo en las tasas de crecimiento anual, como puede observarse en la siguiente tabla.

Tabla 1. Tasas de crecimiento de OSC con CLUNI

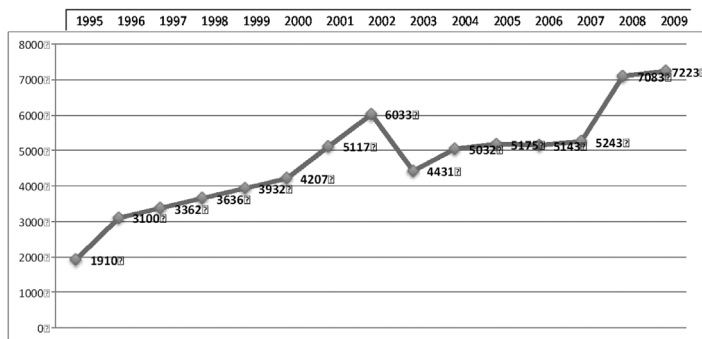
AÑO	CLUNI	Crecimiento Anual
2006	3.594	
2007	5.849	62.74
2008	8.245	40.96
2009	10.503	27.39
2009	12.602	19.98

Fuente: Comisión de Fomento de las Actividades de las Sociedad Civil. www.corresponsabilidad.gob.mx

Por su parte, el Registro de Donatarias Autorizadas (RDA) revela tasas de crecimiento constantes, salvo una caída en el año 2003. Destaca que si bien en casi todos los años existen tasas positivas de crecimiento, es justo en el periodo de 2003 a 2007 cuando se registran ritmos más bajos de crecimiento. Otro dato interesante es el comparativo de crecimiento entre el periodo de 1995 a 1999 con un aumento de 120%, contra el 22% registrado en el periodo de 2000 a 2006. Así los datos de el RDA confirman las tendencias del RFOSC en donde si bien se observa que las OSC crecen en número absolutos, sus tasas de crecimiento tienden a desacelerarse.

4. CEMEFI (2009). Compendio Estadístico del Sector no Lucrativo.

Gráfica 1. Crecimiento de donatarias autorizadas 1995 – 2009.



Fuente: Comisión de Fomento de las Actividades de las Sociedad Civil. En Layton et al. "Donativos privados 2007, nuevos hallazgos y transparencia en el sector de las donatarias autorizadas". En proceso de publicación.

La otra cara de la moneda es la mortalidad, suspensión de actividades o como lo definen León Pérez y Palma Cano periodo de latencia⁵ de las OSC mexicanas.

Dos estudios muestran tasas de mortalidad o latencia elevada. Por una parte, León Pérez y Palma Cano (2009) advierten que en el 2006 un total de 522 OSC no presentaron informe anual al RFOSC, indicador que se eleva a 791 para el 2007. Así, en términos de proporción respecto al total de OSC registradas en 2006 y 2007, el 14.5% y el 13.5%, respectivamente, murió o entro en fase de latencia.

La segunda referencia es el estudio de Alternativas y Capacidades, que revela que en el año 2008, un total de 2.887 organizaciones a nivel nacional no presentaron informe anual al RFOSC⁶, lo que traducido en indicador representa una tasa combinada de mortalidad y/o latencia del 34%.

De esta forma mientras que de 2007 a 2008 la tasas de crecimiento de OSC con CLUNI fue del 40.96%, la tasa de mortalidad o latencia fue del 34%. Una cifra alarmante desde cualquier enfoque y bajo cualquier supuesto.

Es de esperar entonces que las preguntas fundamentales de este capítulo atiendan a las razones que explican, desde un punto de vista institucional, el bajo dinamismo en las tasas de crecimiento y la alta mortalidad o latencia de las organizaciones de la sociedad civil mexicanas.

- Según sus autores, el estado de latencia alude a consecuencias inesperadas y no reconocidas de personas, grupos, sistemas sociales o culturales, es contrario a una función manifiesta, esperada o reconocida. Una OSC entra en estado de latencia cuando suspende sus actividades temporalmente sin desintegrarse, esta suspensión puede ser de meses hasta años. "Diagnóstico de la situación de los actores sociales que promueven el desarrollo social". Secretaría de Desarrollo Social. Octubre 2009.
- Alternativas y Capacidades (2009, p. 57). Fondos Públicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil

II. MACRO VARIABLES DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS OSC

Como advertimos al inicio, desde nuestra perspectiva, cuatro macro variables explican los factores que determinan tanto el nacimiento y desarrollo, como la latencia y mortalidad de las organizaciones mexicanas, estas son:

1. Política de Estado frente a la sociedad civil y sus organizaciones,
2. Marco legal y fiscal que las regula,
3. Entorno en el que se desenvuelven,
4. Capacidades organizacionales de las OSC.

A continuación se analizan brevemente y por separado cada una de estas macro variables.

Política de Estado frente a la sociedad civil y sus instituciones

Las explicaciones del bajo dinamismo en el nacimiento y la alta mortalidad o latencia de las OSC mexicanas está asociado a distintos factores, entre ellos y a nuestro juicio, el más importante es la ausencia de una Política de Estado en torno a las organizaciones de la sociedad civil.

Para que una Política sea considerada como de Estado, debiera contar con ciertos elementos mínimos como la de proveer mecanismos de participación ciudadana en los procesos de gestión pública (diseño, implementación, supervisión y evaluación de políticas públicas), que los derechos establecidos en ella sean reconocidos como derechos y no asumidos como concesiones; y que además trasciendan los periodos de gobierno.

La Ley del Impuesto sobre la Renta, en particular, los artículos relacionados con los requisitos y proceso de autorización como donataria autorizada, son un buen ejemplo de negociación desgastante y permanente entre las OSC y los legisladores, ya sea para evitar su abrogación o impedir modificaciones que restrinjan el acceso a ese derecho ante motivaciones recaudatorias. De esta manera, la tensión generada entre el Legislativo y las OSC en los temas fiscales parecieran debatirse sobre la base de las concesiones que el legislativo otorga.

Otro caso, es la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, que si bien ha sido uno de los avances más importantes en la materia, revela signos de debilidad institucional en términos del establecimiento de derechos, en este caso al financiamiento público de las organizaciones de la sociedad civil. Así en el artículo 13, se establece que las dependencias y entidades “podrán” fomentar las actividades de las OSC con base en su disponibilidad presupuestal. Esta situación encaja nuevamente con la declaración de concesiones en la ley en vez de derechos reconocidos. De igual forma, en términos de la provisión de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, la ley dispone de la figura del Consejo Técnico Consultivo, organismo

conformado de manera colegiada por distintos actores, entre ellos, las propias OSC cuyas facultades al no ser vinculantes limitan la capacidad de participación en los distintos procesos de política pública.

La ausencia de esta visión de Estado frente a las OSC tiene diversas explicaciones históricas e institucionales. En el primer caso, en opinión de Ablanedo (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 colaboraban 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 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”. [Una muestra de la vigencia de algunos de estas tradiciones es el impedimento legal para que las organizaciones influyan en la legislación y que se encuentra previsto en el artículo 97 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Esto revela una contradicción conforme al derecho de petición consagrado en la Constitución y contraviene las disposiciones signadas por México en acuerdos internacionales como la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Portugal en el año de 2009, en donde se expresa el reconocimiento al derecho de los ciudadanos a participar en los distintos procesos de política pública, incluido el diseño de leyes emitidas por el Congreso].

“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, que dificulta 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”. (Ablanedo:2009)

En nuestra opinión, una cuarta tradición se asoma en el mapa de la construcción de ciudadanía, una visión que más que abonar atenta y pone en riesgo los endeble pilares de edificación tanto de la sociedad como de su amalgama más perceptible, la solidaridad. Nos referimos, entonces, al alejamiento de la perspectiva solidaria por parte del Estado actual, cuyo paradigma se concentra en el desarrollo de capacidades

individuales más que colectivas, en la apuesta por las contribuciones del individuo más que en la construcción de capital social.

Esta perspectiva es evidente si analizamos los programas sociales tanto federales como estatales que en su mayoría privilegian los mecanismos de transferencia individual condicionada como el programa de Oportunidades, en donde no se toma en cuenta a las OSC como medios para la discusión, debate, producción y distribución de bienes y servicios públicos. Esta tradición ha tenido efectos importantes en el debilitamiento del tejido social y comunitario, ha confinado a la solidaridad en un segundo plano y la ha sustituido por controles verticales con bajos controles a nivel comunitario que en su lugar son transferidos a nivel federal.

Estas prácticas se han instalado de manera importante en el discurso y propuesta de los partidos políticos nacionales dominantes y se han incrustado en la lógica política de los funcionarios de los distintos niveles de gobierno.

Así, pareciera que el principal derrotero no se ubica solamente en la imperfección del marco institucional sino en el espíritu mismo de la relación Estado-Sociedad, en las motivaciones de su colaboración, en la identificación de objetivos comunes.

Frente a estas visiones encontradas es relativamente evidente el origen de la ausencia de Política de Estado frente a la sociedad civil. Como bien asienta el International Center for Not-for Profit Law “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”, 7.

Como hemos visto la ausencia de una Política de Estado se materializa en distintos aspectos que van desde los escasos mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, la baja producción de leyes que trasciendan los gobiernos en turno y el cambio de perspectiva de concesiones gubernamentales por el de derechos.

En este último caso, destaca la baja disposición de fondos públicos hacia las OSC. Datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009 revelan la existencia de 50 programas federales de fomento y 118 acciones que en su conjunto importan la cifra de

7. Ileri, Ablanado Terrazas. Las organizaciones de las sociedad civil en la legislación mexicana. ICNL. Washington, 2009.

\$3,199,205,283.00 distribuidos entre 3,229 organizaciones de la sociedad civil. Si comparamos esta cifra con los datos de contribución al PIB de las instituciones sin fines de lucro privadas del sistema de cuentas nacionales que alcanzan la cifra de \$10,600 millones de dólares en el 2008 (\$137,800,000,000 de pesos al tipo de cambio de \$13.00 por dólar americano) podemos observar que existe una tasa de retorno, o mejor dicho, una razón de proporción desfavorable para las OSC, así mientras que las organizaciones contribuyen con la generación de casi ciento treinta y siete mil millones de pesos en producción, obtienen apenas tres mil doscientos millones de pesos en estímulos y apoyos gubernamentales federales, es decir una retribución de apenas el 2.3% de sus aportaciones.

Si a la cifra de estímulos y apoyos federales de 2009 le sumáramos las donaciones privadas realizadas durante el mismo 2009, que ascendieron a \$31,934,334,421.00 según datos del propio SAT, tenemos un total de ingresos de \$35,133,539,704.00 pesos que en términos de retorno representa apenas el 25% de las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil a la economía nacional.

Como podemos observar no existe relación 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 solamente al 29.97% del total de OSC con Cluni en 2009.

A la evidencia de desproporción de fondos federales hay que sumar la existencia de un tipo de organizaciones cuasi-gubernamentales⁸ (ver también Verduzco y Tapia en este libro) como el INEA y la CONADE⁹ quienes, al no contar en la ley con mecanismos y procedimientos de asignación suficiente de manera directa, consumen recursos destinados a las OSC en los presupuestos de las dependencias. Cabe aclarar, que el problema central en este punto se relaciona con fallas en el diseño de la Ley Orgánica de la Administración Pública y otras leyes relacionadas cuyos mecanismos impiden la transferencia directa de recursos a través de partidas específicas a este tipo de asociaciones constituidas como privadas, y que en consecuencia tienen que ser fondeadas de manera auxiliar con recursos provenientes de fondos etiquetados a las OSC, de las cuales no forman parte en sentido normativo.

De esta forma, la asignación directa a este tipo de organizaciones cuasi-gubernamentales, genera una disminución de los recursos disponibles para las OSC. Al respecto, en “GONGO Trends and Transformations”, Kristie Evenson, señala una serie de riesgos frente a este fenómeno, que atraviesan por “la reducción del espacio público y la minimización de voces independientes; la limitación en el desarrollo de organizaciones expertas

8. Las organizaciones para gubernamentales, también conocidas internacionalmente como Congos, se refieren a aquellas entidades de gobierno que son constituidas como entidades privadas y por tanto bajo figuras legales también privadas, como la de asociación civil (AC), cuyo estatus legal les permite concursar por fondos destinados originalmente para organizaciones de la sociedad civil.

9. Datos de Alternativas y Capacidades evidencian que 64% del presupuesto de los recursos asignados a las OSC por parte de la Secretaría de Educación Pública se destinan a organizaciones para-gubernamentales como el INEA y la CONADE. Ponencia durante el XII Congreso de Investigación sobre el Tercer Sector 2012.

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 advierten que entre las organizaciones cívicas independientes de algunos países, hay mucha hostilidad hacia este tipo de organizaciones –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 no deberían estar permitidas”.

Por otra parte, a la sumatoria de los argumentos de escasez de fondos para las OSC más la competencia desigual por recursos federales entre las OSC y las Instituciones Sin Fines de Lucro Gubernamentales, habría que adicionar la indefinición legal de un concepto uniforme de interés o beneficio público que permitan diseñar políticas consistentes y congruentes para las OSC.

Para este propósito es deseable la edificación de una instancia plural que sirva como interlocutor y aliado institucional entre las OSC y el gobierno y que tenga entre sus facultades la definición de lo que la sociedad debe entender como interés o beneficio público, y que en consecuencia determine qué actividades pueden asociarse al concepto, qué requisitos debe cumplir una organización para considerarse de tal naturaleza, qué mecanismos deben implementarse para evitar que una empresa lucrativa se haga pasar por una no lucrativa para aprovechar los incentivos fiscales y legales. En este entendido, existen diversas posibilidades respecto al poder e instancia que debe atender este aspecto. Una primera opción es que sea la propia SHCP –en los hechos lo es–, sin embargo, existe cierto conflicto de intereses entre la maximización de la recaudación tributaria y los incentivos fiscales para los contribuyentes (OSC), otra es una Comisión legislativa de ambas cámaras, o una Comisión más plural e incluyente.

La discusión al respecto es amplia y presenta varias aristas, distintas ventajas, aunque también diversos riesgos; No obstante empezar a debatir el tema y posicionarlo en la agenda política nacional es un buen avance.

En síntesis, desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil la Política del Estado Mexicano frente ellas es insuficiente. Muestra de ello son la existencia de pocos aliados legislativos, en el periodo de estudio, que inserten de manera permanente el tema de las OSC en la agenda legislativa; otra prueba más son los escasos mecanismos de interlocución entre gobierno y OSC cuya máxima representatividad se encuentra en la Co-

misión de Fomento, derivada de la LFFAROSC, que está acotada en sus facultades. Un argumento más lo encontramos en la práctica y perspectiva de la mayoría de los programas sociales federales y estatales que operan bajo mecanismos de transferencia individual directa y que vulneran significativamente el tejido social y la solidaridad en tanto que no hay estrategias de participación comunitaria, mismas que son sustituidos por relaciones directas entre autoridad y beneficiario. A ello hay que agregar la limitada responsabilidad financiera del Estado frente a las OSC cuyos recursos, además de no ser proporcionales a las contribuciones económicas de las organizaciones, están disponibles tanto para las OSC como para las organizaciones cuasi-gubernamentales, generando una reducción real de los recursos para OSC.

Marco legal y fiscal

Este apartado enfatiza en las fallas, inmadurez y contradicciones en el diseño institucional del marco fiscal y legal que regula a las organizaciones de la sociedad civil en general y en particular de las IAP.

Ante la pluralidad y heterogeneidad de OSC, y por tanto la diversidad de enfoques regulatorios, sean estos a partir de su figura legal (IAP y AC, principalmente) o de las actividades que desarrollan, hemos optado por acotar esta parte del análisis a la figura de Institución de Asistencia Privada (IAP). Esta elección obedece a que el tratamiento legal de las IAP es más preciso en comparación con otras figuras asociativas como las AC, y a que cuentan con disposiciones legales y autoridades locales (Juntas de Asistencia Privada u organismos análogos) específicas para su regulación.

Así, encontramos que el marco legal y fiscal de las IAP está conformado, principalmente, por ocho ordenamientos legales y tres autoridades que las regulan y que inciden positiva o negativamente su nacimiento, desarrollo, latencia o mortalidad.

Leyes

1. Código Civil
2. Ley de Asistencia Social
3. Ley de Instituciones Asistencia Privada (LIAP)
4. Código Financiero estatal (CF)
5. Ley de Federal Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC)
6. Código Fiscal de la Federación (CFF)
7. Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR)
8. Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (LIETU)

Autoridades

1. Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol)
2. Servicio de Administración Tributaria (SAT)
3. Junta de Asistencia Privada local (JAP)

En nuestra opinión el marco fiscal y legal de las Instituciones de Asistencia Privada es complejo al involucrar un amplia de disposiciones jurídicas ante distintas ventanillas con diferentes procedimientos; además de caro en términos de costos de transacción derivados justamente de esa complejidad.

De inicio una IAP está regulada por las disposiciones de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada de su entidad, a ello se suma otro ordenamiento que aplica para aquellas organizaciones que deseen obtener recursos privados deducibles de impuestos, donde la Ley del Impuesto sobre la Renta tiene sus propias disposiciones. Para aquellas que quieren recibir recursos de la Administración Pública Federal, les aplican las cláusulas de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y en algunas entidades federativas, como es el caso del Distrito Federal y Guanajuato, a esta carga se suma su inscripción a un registro de OSC local como requisito para acceder a recursos locales, tal es el caso de la CLIE derivada del Registro Estatal de Organizaciones de la Sociedad en Guanajuato y el Registro de Organizaciones Civiles del Distrito Federal que deriva de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal (LFADSOCDF) y del Artículo 54 del Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal; A este complejo entramado se agregan las disposiciones y estímulos establecidos en los Códigos Fiscales o Financieros locales.

En cuanto a las autoridades regulatorias, las principales se encuentran, a nivel federal en el Instituto Nacional de Desarrollo Social y el Sistema de Administración Tributaria, en tanto que a nivel local las Juntas de Asistencia Privada u organismos análogos concentran las mayores facultades de promoción y supervisión.

En el análisis de estas disposiciones encontramos incentivos y desincentivos en materia de recursos financieros, fortalecimiento institucional y rendición de cuentas.

De esta manera a nivel federal y estatal las disposiciones establecen derechos y obligaciones para las IAP, en términos de acceso a formas de capital como son acceso a recursos públicos, asesoría y capacitación (LIAP-LFFAROSC- LFADSOCDF), para gozar de exenciones, estímulos, subsidios y prerrogativas fiscales (LISR-Códigos Fiscales o Financieros), para celebrar convenios con las autoridades para la prestación de servicios públicos (LFFAROSC) y para la rendición de cuentas y transparencia (LISR-LIAP-LFFAROSC-LFADSOCDF). No obstante, en todos los casos estos incentivos están condicionados a que

las IAP estén inscritas en los registros nacionales o estatales correspondientes o soliciten expresamente ese derecho (LISR-Códigos Fiscales o Financieros).

Para el caso de los incentivos fiscales (donativos deducibles, exentas de pago de impuestos o créditos fiscales) a que tienen derecho las OSC en general y las IAP en lo particular, sobretudo los relacionados con los donativos, el incentivo está limitado exclusivamente a las IAP que cuenten con la autorización para recibir donativos deducibles de impuestos. En este sentido, no todas las OSC o IAP cuentan con la autorización como donatarias; las razones, según *Incide Social AC*, *CEMEFI* y el *ITAM*¹⁰ obedecen a que las organizaciones identifican una serie de barreras de entrada, por ejemplo, un procedimiento de autorización burocrático y costoso, la ausencia de procedimientos estandarizados para obtener la constancia expedida por la autoridad competente toda vez que cada dependencia tiene sus propios procedimientos.

Al respecto, como bien advierten García y Layton¹¹ *“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”*. Para los casos que aplique, sería suficiente contar con el CLUNI como mecanismo de acreditación para la realización del trámite de donataria autorizada.

Otras barreras de acceso, identificadas en ese estudio, emanan, en primer lugar, del proceso de re-centralización en el DF de la autorización de deducibilidad, motivada en opinión de *Inside Social*, por la *“influencia que los líderes estatales ejercían en las decisiones de las oficinas locales, proceso que no fue acompañado con un aumento de personal administrativo en las oficinas centrales para dar cauce a estas autorizaciones, lo que ha resultado en demoras y exceso de trámites; y en segundo lugar el hecho de que las autorizaciones y las revocaciones tienen efecto hasta su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo que ocurre una o dos veces al año”*.

Procedimientos paralelos relacionados con el proceso de autorización tienen que ver con el requisito de petición por parte de las IAP para solicitar su inscripción como donataria y el requisito de presentar aviso anual al SAT para continuar con ese estatus,

10. CEMEFI-ITAM-ICNL (2007). Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las OSC en México.

11. Sergio García, Michael Layton, Laura García, Ireri Ablanado. Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México. Incide Social, ITAM, ICNL, CEMEFI. 2007

trámite que constituye un costo de transacción que vulnera la certeza organizacional de las donatarias.

Consideramos que toda vez que la autoridad hacendaria cuenta con elementos para suspender o revocar una autorización a una organización, el proceso de renovación anual ante el SAT es innecesario. Un mecanismo sustituto de este procedimiento sería que la autoridad hacendaria acepte como válida la Declaración Anual Informativa, —en donde incluso se detallan el remanente distribuible, ingresos y egresos— en vez del Aviso Anual de continuidad. Creemos entonces que si una IAP donataria está bien supervisada por el órgano fiscalizador, es conveniente que mantenga su estatus de manera indefinida sin necesidad de volver a realizar la solicitud ante el SAT. Esto nos conduce a pensar que más que tratarse de un mecanismo de monitoreo, constituye una ventana de oportunidad para el control gubernamental.

Otras limitantes del marco fiscal están asociadas a los topes gastos administrativos para donatarias autorizadas, en donde las actividades de procuración de fondos, una de las áreas estratégicas de toda OSC, la contratación de personal especializado en la materia y la administración de proyectos financiados con donativos, así como los egresos correspondientes a la generación de información orientada a la rendición de cuentas y transparencia para con los donantes, son considerados como gastos de administración que por disposición del artículo 110 del RLISR no pueden exceder el 5% de los donativos totales.

Esta disposición es poco común a nivel internacional. Su existencia derivó de los abusos de ciertas organizaciones y de la congruencia financiera de destinar la mayor cantidad de recursos posibles directamente al beneficiario y reservar una mínima parte para la gestión de la organización. Sin embargo, *“...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 —Patronato en caso de IAP—, 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.* (Incid Social 2007).

En el terreno estatal resaltan los incentivos financieros que descansan en lo dispuesto en los Códigos Financieros o Fiscales de cada entidad. Al respecto, no existe uniformidad de criterios y estímulos sino que difieren según la entidad; Así mientras que en el Estado de México estos alcanzan la exención del pago del 12% por concepto de Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos Permitidos con Cruce de Apuestas (ILRS-CJPCA) y la exención del pago de 2.5% por concepto de Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Persona (impuesto sobre nómina), en el Distrito Federal los incentivos son más amplios en tanto 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.

En materia de rendición de cuentas y transparencia, observamos algunos importantes mecanismos de información transversal (OSC/IAP –autoridad– sociedad en general) que aunque insuficientes sientan las bases de sistemas de información capaces de detonar procesos de confianza social en las OSC. Entre estos tenemos el Registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil que a través de la página www.corresponsabilidad.org.mx revela información de las OSC con Cluni de manera eficiente con datos generales; adicionalmente la LFFAROSC establece la obligatoriedad de publicar un informe anual de las acciones de fomento y los apoyos otorgados a las organizaciones que se incluye en el Informe Anual que el Ejecutivo rinde al Congreso de la Unión.

Otro es el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social –a cargo del DIF– creado, entre otros propósitos, para permitir el acceso a su información a cualquier persona. Lamentablemente un directorio nacional específico no existe a la fecha y en su lugar se tienen las bases de datos de IAP en cada JAP, quienes en función de sus disponibilidades tecnológicas publican el listado y datos generales de las organizaciones registradas ante ellas.

Uno más deriva de la LISR que obliga a las donatarias a mantener a disposición del público en general y en el domicilio de la organización, la información relativa a la autorización para recibir donativos, así como respecto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales; establece también disposiciones para que las OSC informen al SAT sobre los donativos recibidos y quienes los otorgaron.

En resumen, el marco legal está conformado por las leyes federales a las que en el caso de Instituciones de Asistencia Privada se agregan dos leyes estatales. Se trata de ocho disposiciones generales [Ley de Instituciones Asistencia Privada (LIAP), Código Civil, Código Financiero estatal (CF), Ley de Federal Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), Código Fiscal de la Federación (CFF), Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) y Ley Asistencia Social (LAS)] de las cuales tres muestran altos niveles de sensibilidad en la definición de marcos propicios para el desarrollo de las actividades y desempeño de las organizaciones de la sociedad civil (LISR, LFFAROSC y LIAP) en tanto que sus alcances y mecanismos de interacción, promoción y supervisión son más específicos.

En síntesis, el andamiaje regulatorio de las OSC es complejo, extenso e inacabado. Privilegia el traslado de costos de información al sujeto regulado ante la ausencia de una eficiente coordinación administrativa entre los distintos niveles y autoridades de gobierno, que si bien no es generalizada, dispone de distintas ventanillas y procedimientos (JAP, SAT, Indesol) para proporcionar información similar sobre sus actividades y uso de recursos, con los consecuentes efectos en el desarrollo organizacional, latencia y muerte de las IAP.

Entorno

El entorno de las organizaciones de la sociedad civil está conformado por las consecuencias de una serie de arreglos institucionales que ocurren entre los participantes del sector. Es decir, se refiere a las rutinas que cada actor institucional desarrolla y adopta en función de su interacción con otros (OSC, donantes, autoridad, ciudadanía) y que al sumarse explican su comportamiento y generan percepciones respecto a las OSC.

Para entrar al tema consideramos que los arreglos institucionales que mayormente definen el entorno de las OSC atraviesan por el análisis de la participación social y voluntariado en las OSC, por la eficiencia del “mercado” del tercer sector, con sus oferentes y demandantes, así como por las capacidades institucionales de las organizaciones, aspecto, este último, que será analizado detalladamente en el siguiente subcapítulo de capacidades institucionales.

• Participación social y voluntariado en las OSC

Los niveles de participación social y voluntariado en las OSC son reflejo de las percepciones –y también omisiones– que el ciudadano tiene respecto su capacidad de participación en el debate, solución y propuestas ante problemas sociales y sus motivaciones y capacidad para organizarse en células formales que incidan en esos procesos. Al respecto, dos indicadores nos permiten advertir los niveles de participación y organización social, estos son el número de organizaciones por cada 10,000 habitantes y los niveles de participación y contribución de voluntarios en las mismas.

En el primer caso el promedio nacional es de 1.72 organizaciones por cada 10,000 habitantes, en donde el Distrito Federal se ubica al inicio del conteo con 4.27 y el estado de Tamaulipas al final con 0.78¹². Esta cifra se sitúa muy por debajo de otras sociedades con desarrollo económico similar en la misma región, en donde Argentina y Brasil superan por mucho el promedio con un total de 29 y 17 organizaciones, respectivamente¹³.

En el segundo caso, contribución de voluntarios, datos de la Cuenta Satélite de las instituciones sin fines de lucro de México 2008 destacan un valor económico equivalente a \$2,571 millones de dólares, que representa el 0.22% del PIB. Asimismo se observa que por cada trabajador remunerando empleado en las OSC colaboran 1.2 voluntarios. Estos datos, comparados con los del Center for Civil Society Studies nos ubican en el lugar número 30 de un total de 36 países, muy por debajo de Noruega (4.70%) y Argentina (1.30%), pero ligeramente por encima de Brasil (0.21%), Pakistán (0.13%), Hungría (0.12%), Polonia (0.11%) y Perú (0.06%)¹⁴.

12. Muñoz Grandé et.al. Comparativo y prospectiva de las organizaciones asistenciales en México: El caso Sinaloa. Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC. 2012

13. Humberto Muñoz Grandé et al. Análisis de capacidades institucionales de las OSC del Distrito Federal y estudio comparativo IAP – AC. Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector – Indesol. 2011

14. Los datos de la Cuenta Satélite no coinciden con los reportados por el Center for Civil Society Studies (CCSS), ya que éste último ubica a México en el último peldaño con 0.04% de contribución al PIB. Sin embargo, consideramos

Por su parte la Encuesta sobre Filantropía y Sociedad Civil 2005 – 2008 (ENAFI)¹⁵ muestra que en promedio el 21% de sus entrevistados afirmaron haber realizado trabajo voluntario para algún grupo u organización, mientras que el 75% no lo hizo. Entre las principales motivaciones de quienes participaron como voluntarios están las asociadas a un espíritu puramente solidario en un 24% de los casos. Aun cuando estos niveles de participación se pudieran percibir como bajos, en términos comparativos, la ENAFI ubica a México en la franja media, por abajo de Norteamérica pero por encima de otros países latinoamericanos.

Consideramos que la relación entre participación social y voluntariado en las OSC atraviesa inevitablemente por el tema de la confianza social en las organizaciones derivada de las capacidades de solidaridad y confianza entre los propios mexicanos. Nuevamente la ENAFI da cuenta de hallazgos y rompimiento de percepciones respecto al comportamiento solidario de los mexicanos, en donde *“México se presenta entonces como un país de gente comprometida, movilizada y generosa y, al mismo tiempo, sospechosa, desconfiada y con poca voluntad para apoyar a las organizaciones”*. Esta contradictoria configuración del binomio solidaridad-confianza se reafirma al ahondar sobre los niveles de confianza depositados en las OSC, mismos que pueden analizarse bajo distintas perspectivas.

En primer lugar podemos “pulsar” los niveles de confianza en las OSC en términos de comparación con otras instituciones sociales. Así, de una lista de 11 instituciones, el 63% de los entrevistados respondieron que confiaban poco o nada en las OSC; esto sitúa a las organizaciones en niveles de confianza similares a los del gobierno federal y estatal, pero por encima de las grandes empresas privadas, los sindicatos, los partidos políticos y los legisladores; aunque por debajo de la policía, la Suprema Corte de Justicia y el Sistema de Administración Tributaria.

Los niveles de confianza se polarizan cuando entra el factor “donativo”. En esos resultados, la ENAFI muestra que el 45% de los entrevistados confiaba mucho o algo en las organizaciones que piden donativos, mientras que el 44% afirmó desconfiar mucho o algo en ellas. En este sentido, el 13% de las personas entrevistadas advirtieron que no daban porque no sentían confianza en las organizaciones que piden donativos.

Superar los rezagos en la confianza hacia las organizaciones de la sociedad civil es un tema que si bien está asociado a la capacidad de las organizaciones para implementar mecanismos de transparencia y visibilidad, no se agota ni empieza ahí. En cambio, cruza venas más sensibles como la educación cívica (más allá del libro de civismo), la educación democrática (que redimensiona el sistema de aprendizaje “maestro de pizarrón-alumno de pupitre” por uno que privilegie el debate, la investigación y la discusión) y las prácticas solidarias que se forman en el seno de las rutinas familiares y escolares.

que los datos del INEGI presentan una metodología más precisa que permite medir de manera más certera esta contribución y por tanto se comparó con los datos del CCSS.

15. Michael Layton y Alejandro Moreno. Filantropía y sociedad civil en México, Análisis de la ENAFI 2005-2008. ITAM - Porrúa, México. 2010.

- **El “mercado” del tercer sector**

En el “mercado” del tercer sector al igual que en el marco legal y fiscal de las OSC existen reglas poco claras en distintos sentidos. En primer lugar, encontramos una percepción pendular respecto a la utilidad social de las OSC, en donde por una lado son vistas como meras productoras y distribuidoras de bienes y servicios, y por el otro como generadoras de capital social y cohesión comunitaria. Desde nuestra perspectiva, el abordaje institucional formal (leyes) percibe a las OSC desde una lógica instrumental de producción y distribución de bienes y servicios. Bajo esta visión se corre el riesgo de distorsionar las funciones del sector en donde la única diferencia entre las empresas lucrativas y las no lucrativas recae en el precio de los servicios prestados.

En un segundo plano, percibimos reglas poco claras respecto al fondeo público y privado de las OSC, en el caso de los fondos gubernamentales la indefinición de las fronteras del gobierno y la sociedad civil organizada han generado la existencia de organizaciones para-gubernamentales, que como vimos anteriormente, compiten por los mismos recursos públicos que las organizaciones sin fines de lucro privadas, a lo que debemos sumar la desigualdad de capacidades técnicas y de influencia al momento de competir por esos recursos.

Por otra parte, desde la trinchera del fondeo privado observamos, en varios casos, un privilegio al fondeo de causas asistenciales en detrimento de otras causas como las democráticas o de defensa derechos de tercera generación, situación a la que se suman aspectos más operativos de financiamiento en donde buena parte de los recursos son asignados bajo criterios discrecionales, que si bien son legítimos en tanto que los actores privados están en todo su derecho de definir las causas y organizaciones que desean apoyar, por otra parte no abonan a la generación de mecanismos de equidad en el acceso a recursos y en consecuencia a la adopción de reglas de mercado más certeras y transparentes.

En ambos casos, tanto en la asignación de fondos públicos y privados prevalece una lógica de corto plazo en la que los recursos son asignados para la operación de programas inmediatos en perjuicio de una visión de largo plazo que dé mayor certidumbre organizacional a las OSC y sus modelos de atención o intervención social.

- **Fortalecimiento de capacidades institucionales**

Entre los temas más recurrentes del entorno del tercer sector nacional se encuentra el fortalecimiento de capacidades organizacionales. Esta propuesta cruza por distintas dimensiones, entre ellas *“profesionalizar y capacitar a los miembros de las OSC; el fortalecimiento de instancias de información e investigación para apoyar y fortalecer a las OSC; a*

*la protección y promoción social de los miembros de las OSC y la visibilidad del trabajo que llevan a cabo las organizaciones*¹⁶.

En este sentido, tan importante es el fortalecimiento de las capacidades gerenciales como técnicas, en el primer caso encontramos el desarrollo de planes estratégicos, conocimiento de aspectos legales y fiscales, desarrollo de procesos administrativos, así como la elaboración de modelos de atención que permitan a las organizaciones definir claramente qué hacen y cómo lo hacen con la finalidad de dotar de mayor certidumbre tanto a sus beneficiarios como a sus posibles donantes y autoridades. En el segundo caso, los aspectos técnicos están asociados al entrenamiento para la atención de problemas sociales que ameritan cierto procedimiento, tal es el caso de aquellas organizaciones que atienden temas de salud y en donde la capacitación respecto a las Normas Oficiales Mexicanas se vuelven indispensables en términos de certidumbre en el tratamiento y servicio ofrecido.

Es frecuente que la ausencia de profesionalismo en las organizaciones esté determinado por factores externos, entre ellos el aún incipiente mercado laboral de profesionales en organizaciones de la sociedad civil en ciencias y profesiones como la administración, la contabilidad, las leyes y los notarios; así como las limitantes en capacidades de atracción de voluntarios técnicos, las restricciones en el destino de los donativos privados y subsidios gubernamentales determinados por los propios inversionistas, quienes privilegian el pago de personal por honorarios y limitan el pago de sueldo o nómina, situación que limita el alcance y permanencia de personal calificado en las organizaciones.

Otro factor está determinado por la baja demanda organizada de profesionalización por parte de las organizaciones y los escasos recursos para pagarlos, situaciones que desincentivan la oferta académica por parte de instituciones educativas, que es sustituida por esfuerzos de consultorías y organizaciones de la sociedad civil conocidas como “fortalecedoras”, así como de las Juntas de Asistencia Privada y de otros organismos gubernamentales como el Indesol con el Programa Nacional de Profesionalización.

Asimismo, es preocupante el limitado desarrollo de temáticas sobre el tercer sector en el currículo de las licenciaturas y la precaria formación de posgrados, tanto en temas vinculados al fenómeno asociativo, participación ciudadana, como en los relacionados directamente con el sector; sus características, atributos, aportaciones y comportamiento. Al respecto, existen iniciativas que aunque insuficientes y concentradas geográficamente, representan un impulso importantísimo ya sea de investigación o para la formación profesional, entre ellas el Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil (CIESC) del ITESM, el Centro Latinoamericano de Responsabilidad Social (CLARES) de la Universidad Anáhuac del Norte, el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), el Observatorio de la Sociedad Civil del Colegio Mexiquense, el Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil del ITAM; así como importantes investigaciones del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, del Instituto Mora.

16. Incide Social. Agendas Ciudadanas: Seguridad, derechos humanos, fortalecimiento de la sociedad civil y migración. 2007.

No menos importante es la labor de las propias Juntas de Asistencia Privada y organismos análogos, así como su órgano articulador la Coordinación Nacional de Juntas de Asistencia Privada y Organismos Análogos (CONAJAP) en la generación de información sobre las actividades y alcances de las organizaciones asistenciales nacionales.

Finalmente la capacitación a funcionarios y servidores públicos respecto a la naturaleza, configuración, propósitos, diversidad y heterogeneidad de las organizaciones de la sociedad civil es una asignatura pendiente en las agencias que regulan, supervisan y apoyan a las organizaciones, tanto en las distintas dependencias de la Administración Pública Federal como estatal. La sensibilización de estos cuadros de la burocracia es una condición para el impulso hacia la construcción de una Política de Estado para el asociacionismo mexicano.

La protección y promoción social de los miembros de las OSC es otro aspecto importante del mercado laboral del tercer sector. A raíz de las propuestas de Incide Social AC, documentadas en el libro *Agendas Ciudadanas* (2009) se presentó la propuesta de crear el *Sistema Nacional de Promotores Sociales* (Prodes) orientado a la protección y promoción social de los colaboradores de las OSC, en donde se reconozca, estimule y fomente la labor de los promotores del desarrollo mediante la oferta de becas y creación de fondos de pensiones y seguridad social por medio de figuras como el mutualismo y los seguros colectivos. Respecto a este último aspecto destaca comparativamente el caso de Brasil en donde las OSCIP, están exentas del pago de contribuciones de seguridad social.

Capacidades organizacionales de las OSC

Hemos analizado aspectos que influyen desde el exterior para la permanencia de las organizaciones de la sociedad civil respecto a su entorno político, regulatorio y social; ahora pretendemos enfocar la reflexión hacia los aspectos internos del desenvolvimiento de las organizaciones, en esta lógica, su trayectoria podría resumirse en ciclos institucionales comunes en donde percibimos como nacen, crecen, se desarrollan, y cómo regularmente viven procesos críticos de los que repuntan o cesan.

Partimos de tres premisas que nos ayudarán para determinar la consistencia de las organizaciones, en tanto que si las acciones y los objetivos que se han planteado son: legales, prioritarios y factibles. Esto implica hacer una revisión sobre objetivos sociales declarados en actas constitutivas de acuerdo a la figura legal que el Estado les reconoció, en tanto que efectivamente se refieran al tipo de actividades que están realizando o bien, visto a la inversa, que lo que realmente desean hacer y cumplir esté relacionado con los objetos sociales declarados en sus documentos constitutivos; esta primera alineación sobre el documento legal que les da origen y que ellas mismas proponen de acuerdo a su visión con respecto a las acciones que realizan, es fundamental para su desempeño interno ya que evitará sanciones o cesaciones por incurrir en áreas, poblaciones o acciones que

no les corresponda, dado que inevitablemente estarán ceñidas a los atributos facultados por la ley.

Esto nos conlleva a la segunda premisa respecto a la prioridad en la intervención que puede referirse a temas, lugares, poblaciones, situaciones o problemáticas que fácilmente pueden verse influidas por las excesivas demandas de sus ámbitos de atención que distorsionen sus cometidos estatutarios para desvirtuar a su vez su misión en afán de que las organizaciones respondan a tales demandas y que su causal podría ser la debilidad o ausencia de una estrategia planificada y estructurada para lograr sus propósitos; así como el no delimitar claramente dichos ámbitos de acción o la imprecisión de sus beneficiarios, es decir, a quienes están facultadas para atender, más aún cuando no se haya puntualizado que la causa, situación, problema o necesidad que les dio origen y razón de ser, corresponda a sus programas, en los que se argumentan los objetivos específicos que pretenden alcanzar, mediante servicios, que consisten en las actividades cotidianas o directas para lograrlos; esta segunda alineación relaciona entonces el qué, a quiénes y cómo deben atender su causa; se esperaría pues la definición de una estrategia con la infraestructura y procesos suficientemente sólidos para preservar su gestión y funcionamiento.

Así la tercera alineación nos remite al análisis de factibilidad de sus programas y proyectos de intervención social, la esencia de este tipo de organizaciones, que si bien no se refiere a cuestionar si cuentan con los recursos para efectuarlos, sí alude a las capacidades para gestionar tales recursos; en otras palabras, podrían no contar eventualmente con los recursos económicos, humanos y materiales que requieren, sin embargo, deben analizar y planificar sobre sus capacidades para gestionarlos y conseguirlos, lo que sin duda les implicará conocimientos, dedicación y habilidades probadas o generadas para asegurarlos. De manera que con base a estas premisas podríamos hilvanar un triple cuestionamiento pertinente para validar la consistencia propia u otorgada de las OSC. Premisa de legalidad: ¿están actuando en función de lo que la ley les faculta? Premisa de prioridad: ¿han diseñado sus programas en función de necesidades reales diagnosticadas? Y premisa de factibilidad ¿cuentan con las capacidades para gestionar los recursos que sus programas y servicios requieren para atender y cumplir con su causa?

Entonces, ahora nos referiremos al análisis de capacidades a través de sus dos soportes institucionales internos: Estructural y Metodológico.

Estructural. Evidentemente se refiere a la estructura que se ha diseñado a nivel organizativo, su distribución en jerarquías y responsabilidades; comúnmente representadas por áreas con sus respectivos puestos y por supuesto las funciones que a cada uno competen y que cuente con un documento esquemático que lo represente, es decir, con un organigrama. Como lo estipulan diversos organismos internacionales para reconocer la plena identidad y estructuración de las OSC; por mencionar un ejemplo en el Manual de participación de las OSC en acciones de la OEA donde se establece como requisito que cuenten con un Consejo director, áreas y base operativa. Agregaríamos para la revisión estructural algunos criterios como:

- ✓ Suficiencia: en el sentido operativo que las OSC cuenten con el personal básico pero necesario para su dirección, administración, operación y gestión. Que al menos una persona sea responsable de cada área, no de cada función, a la inversa como suele suceder, que la estructura requiera de mucho de personal por crear en exceso áreas como si fueran funciones.
- ✓ Eficiencia: que el personal además de suficiente en número, sea autosuficiente en capacidad para ejercer las funciones encomendadas, idealmente bajo perfiles de selección, regularmente asociadas al área que pertenecerán; elementalmente que hagan bien lo que les corresponde; con disposición y habilidad para formar equipos de trabajo, con capacidad de respuesta, satisfactores de necesidades, con iniciativa y capacidad de toma de decisiones en sus ámbitos de competencia y que la suma de estas eficiencias de áreas y personal conlleve a la eficacia institucional.
- ✓ Equilibrio: que sus áreas tengan un reparto de personal o de responsabilidades delegadas que haga funcional al resto de la estructura, en tanto puedan prevenirse o contrarrestarse núcleos de poder o influencia, en tanto que afecten su desempeño.
- ✓ Evaluación: idealmente que las partes de la estructura apliquen mecanismos o en el mejor caso sistemas de valoración que les permitan periódicamente reflexiones para su retroalimentación y mejora.

Metodológico. Lo relativo al modo de operación, esencialmente hablamos de su relación con los sujetos beneficiados por sus acciones; una concepción teórica que representada esquemáticamente connota los objetivos, procesos, actores y componentes, pero también expresa resultados y efectos esperados por una estrategia identificada como Modelo de intervención o atención social. Los análisis que desde el año 2007, la Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector, ha realizado en materia de capacidades institucionales (ver Tabla 2) en distintas entidades federativas en México han permitido detectar algunos aspectos que ponen en riesgo la actividad y gestiones de las organizaciones en torno a su intervención social, como son:

- ✓ Falta de visión metodológica. Esto es no concebir que la estrategia metodológica sea tan importante como para dedicarle atención y tiempo a su construcción, siguen el impulso de sus acciones para atender necesidades sin un objetivo específico o varios objetivos que a su vez derivarían en procesos para dar fondo, forma e integralidad a su intervención.
- ✓ Desgaste operativo. Relacionado al punto inicial, a falta de estrategia, sus acciones no tienen límite, por tanto responden a la demanda de satisfactores sin acotamiento de hasta dónde llega su responsabilidad, compromiso, posibilidad.

- ✓ Relación coste-beneficio. Algunas organizaciones tienen en cuenta precisa de las inversiones periódicas que efectúan para sus programas y servicios, traducido en números saben cuánto representa cada beneficiario o acción, esto es un avance importante, sin embargo, no garantiza que los procedimientos sean más eficientes justamente en su relación con la inversión, lo que puede poner en riesgo sus “modelos” por estimarse costosos. Por otra parte es punto de riesgo mayor cuando ni siquiera hay la capacidad de reportar tales cifras.
- ✓ Indefinición de programas y servicios. Hemos encontrado organizaciones que han realizado el esfuerzo de construir o mapear el espectro de su intervención social y tras ello han logrado un ordenamiento de componentes, sin embargo, no han cuestionado los fundamentos de sus acciones, no han ido al fondo catártico que incluso las conduzca a determinar qué sí es pertinente y qué ya no lo es, la resistencia continua a dejar de realizar algo que les parece esencial aunque no esté alineado con los objetivos generales o específicos de la causa institucional, en ciertos casos hay método pero con propósitos demasiado abiertos entre otros factores como la jactancia o pérdida de enfoque hacia la situación o población a la que efectivamente deben, es prioritario y factible que atiendan en línea con su misión.
- ✓ Indefinición de cobertura. De manera similar al punto anterior aquí referimos a los casos en los que también hay un trabajo de construcción metodológica, sin entrar al detalle de su bien o mal lograda estrategia, pero que la amplitud de cobertura hacia sus poblaciones-objeto, no ha sido calculada para delimitar prioridades y factibilidades y por tanto como en los otros aspectos que estamos analizando concluyen en poner en altos riesgos el funcionamiento de las organizaciones.
- ✓ Nula o deficiente evaluación. Como toda estructura y estrategia sus partes y sus fases requieren medir su eficiencia, así como para justificar su razón en el sistema organizacional, si esto no se lleva a cabo, la credibilidad estará en cuestionamiento, como tampoco permitirá suministrar los insumos necesarios para su óptima administración, desempeño, resultados o alcances.
- ✓ Nulo o deficiente seguimiento. En su relación con el punto anterior aquí hablamos de situaciones en las que aún contando con un mecanismo que proporcione insumos de evaluación elementales o más precisos, éstos no son suficientes para dar continuidad a los programas o proyectos sociales, porque el proceso de seguimiento implica otras capacidades y recursos para monitorear los efectos de largo plazo ya sea en individuos, grupos o instancias de mayor proporción social, por tanto la carencia de este rastreo se hace necesaria y difícilmente lograda por las OSC.

- ✓ Causas irrelevantes. Entre los hallazgos más sobresalientes hemos encontrado organizaciones cuyas actividades regularmente asistenciales son de carácter eventual, no hay objetivos precisos, como tampoco programas y menos aún la identificación de poblaciones; individuos o grupos con los cuales mantener un vínculo de permanencia, de alguna manera han logrado prevalecer ante crisis, cuestionamientos y ante la falta de todos o casi todos los componentes antes mencionados; sin embargo, han continuado su funcionamiento por algunos años; evidentemente no han requerido la implementación de estas exigencias ya que han contado con los soportes financieros o elementales para hacerlo, nuestra estimación al respecto es que su ciclo de vida tiende a su desaparición en un entorno de desarrollo de competencias cada vez más riguroso y profesional, que no sólo solicita estructuras si no también resultados y evidencias medibles de sus impactos en la sociedad.

Nuestra perspectiva dados los continuos diagnósticos sobre la condiciones en que están y necesidades que tienen las OSC nos ha hecho ver que bajo estos dos soportes descansa el enfoque organizacional de las entidades de origen social constituidas, en ellos la posibilidad de profesionalizarse o de sucumbir.

Tras años de experimentación la Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector ha diseñado instrumentos que diagnostican las capacidades de las organizaciones del sector social que han permitido explorar sus condiciones y de alguna manera sus necesidades para prevalecer, este análisis PAMS está conformado por cuatro áreas: Planeación, Administración, Metodología y Sostenibilidad cada una con tres aspectos que en suma nos brindan una lectura integral de sus gestiones que enseguida explicaremos resaltando los riesgos más relevantes.

Tabla 2. Modelo PAMS de fortalecimiento institucional

Aspectos	Justificación	Riesgos
Planeación		
Marco legal	Comienza por la identidad legal bajo la que fue constituida una organización y comprende la normatividad a través de estatutos, códigos de ética y lineamientos generales	Regularmente ha sido el aspecto mejor autoevaluado por las OSC lo que connota que en tanto existen, cumplen con su marco legal, en tanto que si no fuera así el riesgo su desaparición
Estrategia	Comprende los contenidos de un plan estratégico de largo plazo, documentado con los objetivos institucionales y los conceptos que le dan identidad propia entre otros componentes y procesos propios de este nivel de diseño.	Los riesgos asociados a la falta de estrategia documentada tras ejercicios de consenso, reflexión y definición se traducen en que la organización camine sin rumbo

Estructura	Producto de la planificación institucional representada en un organigrama de áreas y posiciones bajo las que funciona la organización	Aun cuando se ha representado una estructura, comúnmente hay variaciones y versiones diferentes, imprecisas o cambiantes que terminan por interpretarse como varias estructuras en paralelo, situación que puede llevar al punto más crítico dado que en esta se soporta su funcionamiento interno
Administración		
Capital humano	Refiere al componente humano en calidad de colaboradores diversos, sus mecanismos de promoción, desempeño y planificación operativa	Fundamentalmente las organizaciones deben contar con el personal básico para su funcionamiento, esto remite a que se basen en perfiles de competencias y que provean actualización, motivación, movilidad interna y cohesión entre sus equipos de trabajo sin importar el número y que se guíen por planes de trabajo anual
Marco fiscal	Incluye las funciones y personal apropiado para el control contable y manejo de los recursos que permitan en condiciones óptimas la rendición de cuentas	En los diagnósticos comparativos consultados de cuatro entidades federativas, han señalado este factor como regularmente cumplido apuntamos hacia los principales riesgos tales como el no realizar adecuadamente los procesos contables, el hacer un manejo emergente de los recursos y no hacer las declaraciones en tiempo y forma
Infraestructura	Establece la relación entre acciones y recursos regidos bajo presupuestos respecto a lo que se cuenta o lo que se requiere para su funcionamiento en orden de lo material, técnico, inmobiliario o de equipamiento	Evidentemente si no se cuenta con los recursos básicos de este aspecto los riesgos son tangibles sobre la puesta en marcha de áreas, funciones, programas y servicios para el óptimo andar de las instituciones
Metodología		
Beneficiarios	Sostiene las razones por las que se enfoca al trabajo con o para poblaciones determinadas por la causa, tema, situación, necesidad o problemática detectada y eje motriz de la organización	Aun cuando la mayor parte de las OSC manifiesta tener claridad de sus beneficiarios se ha detectado que esta definición es parcial ya que frecuentemente sufren desgastes operativos y financieros por no delimitar perfiles de ingreso y de egreso respecto a los servicios y programas a sus destinatarios
Modelo	Estructuración de la estrategia de intervención o atención social; alinea objetivos con efectos esperados mediante los servicios que se brindan agrupados en programas o áreas de atención	Sobre este aspecto descansa la segunda plataforma de soporte institucional la que debe vincular a los propósitos que se esperan para los beneficiarios bajo una estrategia de intervención que evite improvisaciones, desgastes y concentre toda acción y esfuerzo en lograrlo
Evaluación de impacto	Fase fundamental del proceso de intervención que debe medir los resultados y efectos que produce el Modelo	Tan importante es concepción teórica-operativa del Modelo como la evaluación que permita la medición de la efectividad de servicios a niveles individuales como de programas a nivel colectivo y en sumatoria una identificación de resultados e impactos sociales a través de indicadores

Sostenibilidad		
Estrategias financieras	Planificación de los objetivos, formas y cumplimiento de metas del ciclo financiero, desde la obtención, la asignación, reasignación y control de los recursos; hasta su transparencia.	No les resulta fácil concebir que las estrategias financieras no deben estar delegadas a un área o a una posición de la estructura, es decir, que debe ser un consenso colegiado que determine el modo de administrar, asignar y gestionar los recursos; cuando recaen en una posición o carecen de estrategia se tiende a una inminente crisis
Relaciones	Estrategias de vinculación interinstitucional, intersectorial o de cualquier otro nivel de enlace formalizado	Quizá uno de los indicadores más discretos y peligrosos del análisis; que por descuidar el potencial de articulación con otros y propiciar el aislamiento, bien podría transformarse en el causal de que recursos y posibilidades estén cerradas
Comunicación	Mecanismos y criterios que propicien una óptima interacción entre las partes de la estructura y sus vínculos externos para expresar información fidedigna, confiable y estratégica que utilice medios de posicionamiento institucional	La tarea en este sentido consiste en abrir los canales internos (correlación entre áreas) y externos (materiales y medios de promoción) para generar la fluidez necesaria con información que potencialice las capacidades institucionales

De esta manera hemos identificado una serie de factores internos ya sea de orden estructural o metodológico que al no contar con sus elementales soportes pueden representar graves riesgos de latencia o desaparición de las OSC. No estamos hablando de grandes inversiones o dimensiones institucionales enormes, si no de necesidades básicas que sin importar el número de personas o nivel de recursos que manejen, permitan a las OSC su funcionamiento óptimo y planificado.

BIBLIOGRAFÍA

- Ablanado Terrazas, Ireri. Las organizaciones de las sociedad civil en la legislación mexicana. ICNL. Washington, 2009.
- Alternativas y Capacidades, Incide Social, ITAM. Leyes estatales de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, Análisis y recomendaciones. 2010.
- CEMEFI. Compendio Estadístico del Sector no Lucrativo 2009. México.
- CEMEFI-ITAM-ICNL. Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las OSC en México. 2007.
- Código Financiero del Estado de México.
- Código Fiscal de la Federación.
- García, Sergio; Layton, Michael; García, Laura y Ablanado, Ireri. Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México. Incide Social, ITAM, ICNL, CEMEFI. 2007
- Ley de Federal Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Ley de Instituciones Asistencia Privada del Distrito Federal.
- Ley de Instituciones Asistencia Privada del Estado de México.
- Muñoz Grandé, Humberto; Arce Rodríguez, Roberto; Arce Rodríguez, María Teresa y Juárez Jiménez, Luis Fernando. Análisis de capacidades institucionales de las OSC del Distrito Federal y estudio comparativo IAP – AC. Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector. 2011
- Sistema de Cuentas Nacionales. Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro de México. 2008. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010.
- Verduzco Verduzco, María Isabel; Leal Trujillo, Jesús y Tapia Álvarez, Mónica. Fondos Públicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil. Alternativas y Capacidades AC. 2009. México.

CAPÍTULO IV

FONDOS PÚBLICOS PARA LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

María Isabel Verduzco con Mónica Tapia¹

RESUMEN

En México todavía no existe un entorno propicio para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). A pesar de contar con una Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC (en adelante Ley de Fomento), el financiamiento público que recibe el sector representa menos de 9% del total de sus ingresos, no se ha adoptado un marco normativo que favorezca las relaciones del gobierno con las OSC, ni se han elaborado políticas públicas de fomento que incluyan mecanismos claros y efectivos para establecer alianzas y para asignar recursos públicos.

A partir del estudio de uno de los programas federales más desarrollados, entre los que consideran la participación de las OSC, identificamos las limitaciones del marco normativo de la administración pública federal (APF) para apoyar proyectos y trabajo entre gobierno y el sector de OSC. Por falta de un esquema específico para una política de fomento a las organizaciones, los programas que financian proyectos de OSC se insertan generalmente en esquemas de política de combate a la pobreza, como subsidios y se evalúan con dicho propósito, sin incluir otros beneficios más amplios en términos de incidencia y contraloría de políticas públicas, construcción de tejido social o defensa de intereses colectivos. Además, el ciclo presupuestal y los requisitos para el ejercicio y comprobación de recursos públicos impuestos a las OSC apoyadas generan problemas que dificultan el fortalecimiento del sector.

El monto promedio de los apoyos por proyecto es reducido. Las condiciones del financiamiento obligan a los operadores de los proyectos a ajustar las actividades, metas y presupuestos y a llevar a cabo todas las tareas propuestas en periodos de tiempo sumamente cortos. Además, deben pasar por una excesiva fiscalización, que más que fomentar la rendición de cuentas, les implica una carga administrativa costosa, sin que puedan utilizar el apoyo económico para gastos de operación. Como resultado, los fondos públicos no están fomentando las actividades de las OSC, ni fortaleciendo sus capacidades, por el contrario, pueden estar promoviendo prácticas no deseadas para el sector.

1. Alternativas y Capacidades, A. C.

INTRODUCCIÓN

Iniciamos este capítulo con una breve exposición de las características del sector de OSC en México para explicar la necesidad de un entorno que fomente el flujo de recursos públicos y privados para el financiamiento del sector. En el segundo punto nos referimos a las diversas formas que utiliza el gobierno federal mexicano para asignar fondos a las OSC. En los dos últimos apartados exponemos los principales hallazgos de una investigación realizada por Alternativas y Capacidades, en donde analizamos cómo las condiciones impuestas por el marco normativo que rige la asignación de recursos federales para las OSC afectan los proyectos apoyados. La investigación toma como estudio de caso al Programa de Coinversión Social (PCS), operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), que es el programa federal que apoya al mayor número de OSC².

El sector de las OSC en México

En este estudio nos referimos al sector de OSC como el conjunto de organizaciones sin fines de lucro, que buscan beneficios para terceros y que pueden constituirse con distintas figuras jurídicas, principalmente como asociaciones civiles o como instituciones de asistencia privada³. La amplia literatura que explica a las OSC en México se refiere generalmente a un sector sumamente diverso y plural, dividido por el propio marco legal, por sus fuentes de financiamiento y, sobre todo, por su origen histórico y sus diferencias ideológicas.

De manera ilustrativa, podríamos identificar tres grupos dentro del sector. En primer lugar, las organizaciones de carácter asistencial, que tienen su origen en las instituciones surgidas de la Iglesia Católica y sus benefactores desde tiempos de la Colonia y que, a raíz de las reformas seculares del siglo XIX y principios del XX, pasaron a ser supervisadas por las Juntas de Asistencia Privada (JAP), con facultades de promoción y regulación, en su gestión. Estas organizaciones asistenciales, desde hace muchos años, han accedido a fondos privados y a recursos públicos de instituciones como la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública y sus equivalentes estatales.

En segundo lugar, durante el régimen post revolucionario, una parte importante del sector de las organizaciones sociales —con un perfil de organizaciones de auto-beneficio o de miembros— fue utilizado para canalizar beneficios públicos bajo una lógica clientelar, en donde la “variable política” era el criterio más importante de inclusión y, en este contexto histórico, no era raro que las organizaciones dependieran únicamente de los recursos gubernamentales y sus conexiones políticas, intercambiando votos y control político por apoyos del gobierno. Actualmente muchas de estas organizaciones continúan buscando mantener

2 Alternativas y Capacidades publicó el reporte completo de la investigación y se cita en la bibliografía. Para mayor información sobre la publicación, consultar www.alternativasociales.org.

3 Reconocemos que el sector de OSC es más amplio, pero nos limitamos a esta definición por ser la que se utiliza en la Ley de Fomento y a la que se refiere la información sobre fondos públicos que analizamos en el capítulo.

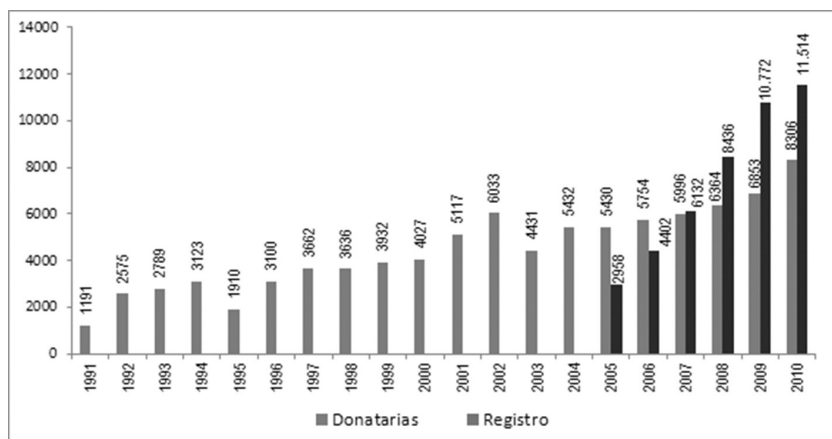
relaciones clientelares con los gobiernos y otras se han independizado, y constituyen lo que se conoce como las OSC de auto-beneficio.

Y el tercer grupo, constituido por las organizaciones conocidas como civiles o de promoción del desarrollo, que empezó a cobrar fuerza y presencia durante la década de los ochentas y que se consolidó en los noventas como una fuerza social y política que representó una opción para nuevas actitudes y prácticas democráticas. Inicialmente, muchas de estas organizaciones prefirieron no constituirse legalmente ni solicitar fondos públicos y lograron operar gracias al financiamiento internacional. Estas OSC fueron las más afectadas por la crisis económica de los noventas y por la disminución del financiamiento internacional.

• Tamaño del sector

En México contamos con dos registros oficiales de OSC: el Registro Federal que se creó con la promulgación de la Ley de Fomento en 2004, en el que deben inscribirse las OSC que desean acceder a financiamiento público federal y que cuenta con 11,514 organizaciones. El otro registro es el de las organizaciones autorizadas por el Sistema de Administración Tributaria (SAT) para recibir donativos deducibles de impuestos y, que en mayo de 2010, contaba con 8,306 OSC autorizadas.⁴

Gráfica 1. Tamaño del sector de OSC, según registros oficiales



Fuente: Para donatarias autorizadas: García, *et al.*, 2009, p. 34 y portal del SAT http://www.sat.gob.mx/sitio_inter-net/servicios/donatarias/autorizadas/default.asp, las cifras corresponden al mes de mayo de cada año fiscal. Para OSC inscritas en el Registro, base de datos proporcionada por el INDESOL. El dato de 2010 del Registro fue consultado el mes de mayo.

4 El SAT comenzó a otorgar autorización como donataria en el año 1991 a las organizaciones dedicadas a actividades de asistencia social que fueran miembros de la Junta de Asistencia Privada. A partir de 2004 se han incluido más categorías de OSC que pueden convertirse en donatarias, aunque no todas pueden serlo.

Además de estos dos registros, el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) lleva un directorio de OSC en el que se encuentran actualmente más de 12 mil OSC registradas (marzo 2010). Una fuente distinta son los Censos Económicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que indica que a principios de la década del 2000 existían entre 15 mil y 20 mil OSC en México (Verduzco, *et al.*, 2001). Aunque los dos registros oficiales muestran cierto dinamismo en el crecimiento del número de OSC en los últimos años, se trata de un sector sumamente reducido para las dimensiones de un país como México; por ejemplo, en Estados Unidos existen dos millones de OSC y en Chile, con una población mucho menor a la mexicana, se calculan más de 35 mil OSC.

• Financiamiento del sector

El estudio de la Universidad John Hopkins (Verduzco *et al.*, 2001) fue la primera referencia en México para conocer al sector en términos económicos, particularmente, sobre su financiamiento, e incluso seguimos utilizando esa información (calculada con datos del Censo Económico de 1995), por ser comparable con la de otros países.

Tabla 1. Proporción que representan las distintas fuentes de financiamiento en los ingresos de las OSC

Fuentes de sus ingresos	En México	En países de América Latina	Total de 22 países
Autogenerados	85.2%	74%	49.4%
Privados	6.3%	10.4%	10.5%
Públicos	8.5%	15.5%	40.1%

Fuente: Verduzco *et al.*, 2001.

En dicho estudio, el sector de OSC mexicano resultó ser el más reducido de América Latina y de los demás países considerados: en términos del número de OSC, del monto de sus ingresos, de la población económicamente activa que ocupa; además de contar con las menores proporciones de recursos públicos y privados en el total de sus ingresos. De acuerdo con el estudio, los escasos recursos públicos se canalizaban principalmente a organizaciones de auto beneficio; entre las OSC de beneficio a terceros, sólo las dedicadas a educación y a servicios sociales contaban con algún porcentaje de financiamiento público; mientras que las OSC cívicas, filantrópicas, de desarrollo y de medio ambiente no recibían financiamiento del gobierno (Verduzco, G. *et al.*, 2001).

Sobre el financiamiento privado, un estudio reciente (García, *et al.*, 2009), realizado con información del SAT sobre las instituciones registradas como donatarias autorizadas que reciben donativos privados, muestra que el monto de los recursos privados donados a OSC en el año 2006 podría haber sido de alrededor de 40 mil millones de pesos (donativos en efectivo y en especie). Es posible que esta fuente sobre valore el monto de estos recur-

sos⁵; sin embargo, revela la existencia de una alta concentración de recursos privados. El 63% del monto total de donativos se otorga a 7% de las OSC, el grueso de las organizaciones receptoras se ubica en cuatro estados del país y, se apoya principalmente a OSC que realizan actividades en campos de asistencia, educación y desarrollo social.

Para conocer la tendencia del financiamiento público a OSC, contamos con los informes anuales sobre apoyos y estímulos de las dependencias del gobierno federal a OSC, reportados por la Comisión de Fomento. Los datos (Figura 3) muestran que, a partir de la promulgación de la Ley de Fomento (2005) y hasta el año 2009, el número de OSC registradas creció 2.6 veces y que el presupuesto destinado a apoyar a OSC creció 1.6 veces. A pesar del incremento de recursos, no se ha apoyado a un mayor número de OSC, pues en el año 2009, menos de la cuarta parte de las OSC inscritas en el Registro recibieron fondos públicos. También se observa que el presupuesto utilizado para apoyar al sector es casi insignificante dentro del gasto social gubernamental: por ejemplo, el total de recursos destinados por todas las dependencias de la APF en el año 2007 para apoyar proyectos de OSC representó 1.4% del presupuesto de todos los programas sociales⁶.

Tabla 2. Recursos federales y número de OSC apoyadas (2003-2009)

Año	Número de OSC apoyadas	Número de OSC registradas	Número de apoyos económicos	Total de recursos (miles de pesos)
2003	2,606	Na	Na	1,180,655
2005	2,596	2,958	1,179	1,232,992
2006	1,891	4,402	2,382	1,659,599
2007	2,876	6,132	3,078	2,201,282
2008	2,598	8,436	3,838	4,842,004
2009	2,587	10,772	3,625	3,199,205

Fuente: Para OSC inscritas, la base de datos del Registro Federal. Los datos de 2003 se tomaron de García *et al.*, 2007, p. 32 y la información de los años 2005 al 2009, del Informe anual de dependencias a la Comisión de Fomento (www.corresponsabilidad.gob.mx/inf_anual_depe.aspx).

Además de ser reducidos, los recursos se asignan de manera desigual. Un análisis de los reportes de la Comisión de Fomento de los años 2006 y 2007 muestra una alta concentración en la asignación de los apoyos: 47% de los recursos otorgados en 2007 se canalizaron a 3% de las OSC y 60% del monto total fue canalizado a través de la Secretaría de Educación Pública. Otro problema es que más de 40% de los recursos se otorgaron a or-

5. Se alerta que este registro del SAT puede estar contabilizando doblemente los donativos.

6. En 2007 se destinaron 2.2 mil millones de pesos para apoyar actividades de las OSC y 156 millones de pesos a los 179 programas y fondos sociales que operó el gobierno federal.

ganizaciones de naturaleza distinta a la que describe la Ley de Fomento, principalmente a asociaciones establecidas para apoyar la implementación de programas federales que, en la práctica, funcionan como instituciones paragubernamentales⁷, por lo que no deberían ser contabilizados como apoyos a OSC. (Ocejo, *et al.*, 2009).

I. MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DE FONDOS DEL GOBIERNO FEDERAL A LAS OSC

El análisis del financiamiento público resulta primordial por varias razones. En primer lugar, porque ante la concentración de recursos privados y las dificultades que tiene el sector para obtener financiamiento de fuentes internacionales, se esperaría que el gobierno federal promoviera un acceso público más equitativo de recursos. En segundo lugar, dados los avances hacia un contexto democrático, se esperaría que se estableciera una relación distinta entre OSC y gobierno, reflejado en un marco regulatorio y fiscal que facilitara un mayor flujo de recursos para el sector. Por lo anterior, nos interesa analizar los mecanismos que utiliza el gobierno para asignar los recursos, en términos de su transparencia, imparcialidad y efectividad, y cumplir con el propósito de fomentar al sector de OSC, como actor clave para impulsar el desarrollo social.

Como antecedentes, un estudio realizado en el año 2007 por Alternativas encontró que, del conjunto de 17 programas federales que asignaban fondos a OSC, muy pocos otorgaban financiamiento por medio de convocatorias o hacían visibles sus recursos disponibles y procedimientos para solicitarlos⁸. En dicho estudio se identificó al Programa de Coinversión Social (PCS) como el más completo y con mayor grado de transparencia de la APF; uno de los pocos que asignan recursos con reglas claras, convocatorias abiertas, comités dictaminadores independientes y con el requisito de que las OSC estén inscritas en el Registro Federal.

Las reformas realizadas al Programa durante los primeros años de la década del 2000 fueron interpretadas como un esfuerzo por transitar de un modelo de relaciones entre gobierno y OSC típicamente clientelar, que predominó a principios de los noventas, hacia un modelo más democrático de colaboración. Sin embargo, dicha tendencia no ha logrado consolidarse en el Programa ni expandirse a otros programas gubernamentales.

Actualmente, los mecanismos que utiliza el gobierno federal para asignar fondos a las OSC son muy heterogéneos; van desde oficinas de gestión de apoyos, que no cuentan con lineamientos ni regulaciones, lo que representa un riesgo de posibilidad de asignación discrecional; hasta fondos que se asignan mediante programas con reglas de operación con criterios muy diversos, que pueden llegar a excederse en requisitos y fiscalización y que, en vez de fomentar, acaban dificultando el trabajo y el logro de las metas de los proyectos.

7 Se trata principalmente de recursos que otorga la Comisión Nacional del Deporte (CONADE) y el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA).

8 Para un recuento de programas federales a OSC y la transparencia de sus procedimientos, véase Tapia y Robles (2007). Para un directorio de instituciones donantes, véase CEMEFI (2005) que reporta 125 instituciones, incluyendo empresas, fundaciones, corporativas, privadas, familiares y comunitarias.

En el año 2009, Alternativas condujo una investigación sobre el Programa de Coinversión Social (Verduzco, *et al.*, 2009) con el propósito de identificar y analizar los factores del contexto de la APF que pudieran estar dificultando la efectividad del PCS para financiar proyectos elaborados por las OSC. En dicho estudio analizamos algunos problemas para la consolidación de un esquema de coinversión social entre gobierno y OSC, entre otros: 1) la ausencia de un marco regulatorio para el funcionamiento de una política de fomento a las OSC; por lo que generalmente los programas que apoyan a OSC se insertan en la política de combate a la pobreza, como subsidios y se evalúan con metas de combate a la pobreza; 2) la dificultad para combinar la lógica de focalización de los programas de combate a la pobreza con el carácter del Programa de Coinversión Social, como fondo de inversión social por demanda; y, 3) la normatividad para el ejercicio y comprobación de los recursos federales y el ciclo presupuestal limitan la efectividad de los programas que pretenden fortalecer a las OSC con apoyos económicos.

En este artículo presentamos algunos resultados de la investigación citada, particularmente los problemas derivados del marco normativo para la asignación, el uso y la comprobación de recursos públicos de parte de las OSC; señalamos, también, cómo estas limitaciones dificultan el propósito del Programa de fortalecer a las OSC y que las OSC logren los objetivos de sus proyectos.

El trabajo de gabinete consistió en la revisión de varias leyes federales, de algunos estudios y evaluaciones externas del Programa y de información sobre los procedimientos del Programa publicada en el portal del INDESOL. Para complementar la información, se hicieron 130 solicitudes de información y se interpusieron 13 recursos de revisión mediante el Instituto Federal de Acceso a la Información, que fueron atendidos por el INDESOL. En el trabajo de campo realizamos entrevistas a 21 personas involucradas en el tema o en temas específicos. Diseñamos y aplicamos una encuesta de manera electrónica, que fue respondida por 319 representantes de OSC que recibieron apoyos del Programa para sus proyectos en el periodo de los años 2005 al 2008. Además, sistematizamos y analizamos una muestra estratificada de 221 proyectos apoyados por el PCS, en el mismo periodo.

El financiamiento público para OSC. El caso del Programa de Coinversión Social (PCS)

• Dinámica de crecimiento del PCS

El PCS surgió en 1992 como un fondo social por demanda⁹ y consiste en un sistema de convocatorias públicas anuales para elegir proyectos sociales de OSC, instituciones de

9. También llamados “fondos sociales por demanda” o “fondos concursables”, que se empezaron a crear en varios países a finales de los años ochenta, con el elemento principal de contar con la participación directa de los beneficiarios. Más tarde, se proponía que los proyectos fueran elaborados y ejecutados por los beneficiarios, aunque no todos los programas que adoptaron esta denominación incorporaron este enfoque. En 1997, un estudio del Banco Mundial señalaba que entre 10 y 40% de los fondos sociales que existían en distintos países practicaban realmente

investigación y municipios¹⁰. El Programa inició con un presupuesto muy reducido, que durante los diez primeros años creció más de 20 veces, pero a partir del año 2003 moderó su crecimiento (Figura 4).

Tabla 3. Presupuesto del PCS, número de proyectos apoyados y monto promedio de los apoyos (1993-2009)

Año	Presupuesto para apoyos (miles de pesos)	Proyectos apoyados	Promedio de apoyo por proyecto (miles de pesos)
1993	10,000	115	62
1994	16,600	328	55.3
1995	28,361	581	47.3
1996	43,952	656	57.2
1997	42,183	592	62
1998	66,161	610	66.7
1999	102,086	841	120
2000	127,700	877	145
2001	116,170	765	150.8
2002	119,500	773	170.8
2003	237,400	1,292	183.8
2004	212,500	1,095	194.1
2005	196,500	1,146	171.5
2006	204,200	1,201	170
2007	259,900	1,545	168.2
2008	262,700	1,479	177.6
2009	322,202	1,589	202.7

Fuente: Elaboración propia: para los años 1993-2003 utilizamos documentos y evaluaciones del Programa, para los años 2004 al 2008, información proporcionada por el INDESOL. El dato de 2009 se tomó del IV Informe trimestral del INDESOL a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

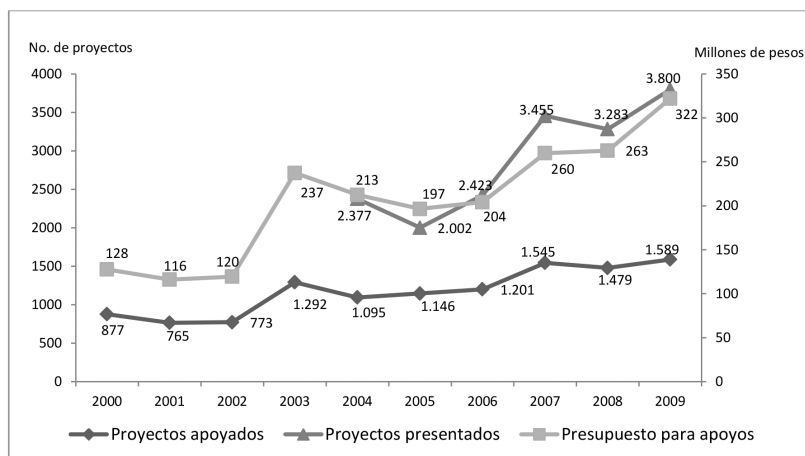
Por sus características, el PCS ha ganado la confianza de un amplio sector de OSC, y se ha convertido en el programa federal que otorga el mayor número de apoyos: en 2009 se apoyaron 1,589 proyectos de OSC; cantidad que representó 43.8% del total de apoyos que fueron otorgados a OSC por todas las dependencias del gobierno federal. Sin

el enfoque de demanda. Para mayor información sobre fondos de inversión social, con base en la demanda, véase: Tendler (1999), Siri (2003), Graham (1994), Narayan y Ebbe (1997), y Stewart y Van der Geest (1995).

10. 90% de los apoyos se destinan a OSC y el resto a instituciones de investigación y municipios.

embargo, aún con el incremento presupuestal, el Programa se encuentra muy limitado en recursos frente a la creciente demanda de apoyos. En el mismo año, los apoyos del Programa representaron apenas 10% del total de recursos federales destinados a OSC (Véase Figura 3).

Gráfica 2. Presupuesto del PCS y número de proyectos presentados y apoyados (2000 a 2008)



Fuente: Elaboración propia con información del PCS proporcionada por INDESOL.

Por otra parte, la cantidad de recursos que se asigna a cada proyecto es muy pequeña; en los años de la década del 2000 se otorgaron en promedio \$176.6 mil pesos por proyecto, cantidad que apenas se pudo incrementar en el año 2009 (a \$202.7 mil pesos)¹¹. Ante lo limitado de los recursos, las OSC han tenido que paliar las necesidades de los proyectos, generalmente incorporando una serie de recursos de todo tipo (solicitar financiamiento para varios proyectos a la vez, conseguir apoyos y colaboraciones con otras OSC, realizar los proyectos con menores recursos, etc.).

En la Figura 5 se muestra cómo el Programa, que venía creciendo dinámicamente (presupuesto y proyectos apoyados), frena su expansión a partir del año 2003. Se refleja también la diferencia en el ritmo de crecimiento entre el total de proyectos presentados y de los que logran obtener financiamiento. Por la limitación presupuestal, resulta cada vez más difícil apoyar los proyectos participantes, aún cuando cumplan con los requisitos: en el año 2005 no fue posible apoyar a 43% de los proyectos que concursaron y en el año 2009 quedaron sin financiamiento 58% de los proyectos.

11. En estos datos no estamos considerando los efectos de la inflación.

- **Carácter del Programa y perfil de las OSC y de los proyectos apoyados**

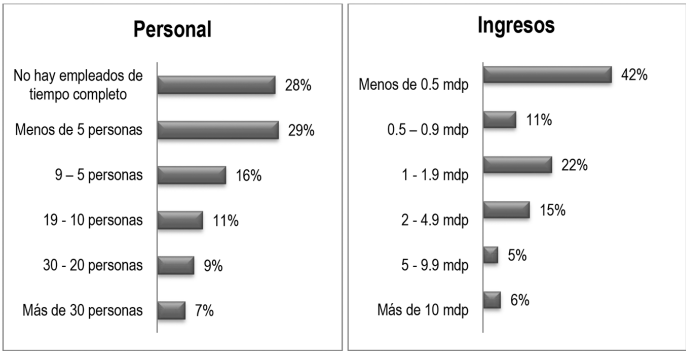
Además de fortalecer a las OSC, el PCS tiene el objetivo de combatir la pobreza, sus recursos provienen de la asignación que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) le otorga a la SEDESOL y se catalogan como subsidios. Los dos objetivos del Programa podrían ir de la mano, sin embargo, como veremos en esta sección y en la siguiente, en la práctica se dificulta su cumplimiento. Una de las razones es que en el Programa dominan criterios de los programas focalizados de combate a la pobreza que entregan apoyos de manera directa a los beneficiarios, interfiriendo con la flexibilidad que requiere un programa por demanda de proyectos de OSC.

Al emitir o dejar de emitir convocatorias de ciertos temas, asignarles más o menos recursos y establecer ciertos criterios como prioridad, el INDESOL orienta y redefine los apoyos del PCS. Entre las tendencias del Programa en los últimos años, identificamos el otorgamiento de un mayor presupuesto a la convocatoria de Asistencia Social; la eliminación de convocatorias para contraloría social o de incidencia en políticas públicas; los mayores montos para apoyar proyectos que se realizan en zonas y con grupos de población identificadas por el gobierno federal como las más pobres y/o vulnerables; y, la emisión de convocatorias destinadas a crear modelos de atención especializada. Además, se observa un mayor énfasis en atender al número de beneficiarios previsto y en incorporar indicadores de costo efectividad para dar seguimiento a los proyectos y para evaluar el Programa. Como resultado, mediante el Programa se financian proyectos que buscan prestar servicios y atender necesidades sociales de grupos vulnerables y, en menor medida, proyectos diseñados para crear o fortalecer capacidades de grupos de población sobre temas particulares, generalmente mediante talleres.

En lugar de adaptarse a las características del sector al que pretende apoyar, el Programa se ajusta a la lógica focalizadora, lo que repercute en el predominio de su carácter asistencial sobre su función de fortalecer al diverso sector de OSC.

Como se muestra en la Gráfica 3, más de la mitad de las organizaciones que participan en el Programa son pequeñas: operan con presupuesto menor de 900 mil pesos anualmente (53% de las OSC entrevistadas) y con cinco o menos personas de tiempo completo (57%). El financiamiento público para este tipo de OSC es primordial como capital semilla, porque puede facilitar su operación durante los primeros años mientras la organización se consolida y puede acceder a otros financiamientos más grandes. Es también importante la participación en el Programa de OSC grandes: 16% de las OSC participantes cuentan con 20 o más colaboradores pagados y 11% con ingresos anuales de 5 millones de pesos o más.

Gráfica 3. Características de OSC apoyadas, según tamaño del personal e ingresos anuales

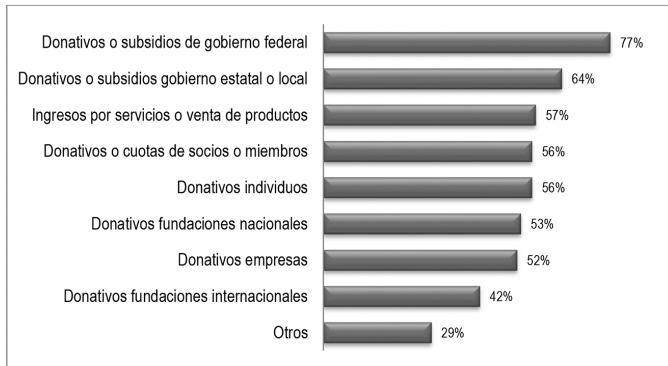


Fuente: Encuesta aplicada a OSC.

Respecto a sus fuentes de financiamiento, los datos de las figuras 7 y 8 (calculados para 2007) reflejan también la diversidad de fuentes de financiamientos que utilizan las OSC y los esfuerzos que deben realizar para financiar sus proyectos. En primer lugar, por las características de la muestra, la mayoría de las OSC reciben recursos federales (77%). Le siguen en importancia los apoyos de gobiernos estatales y municipales (64%), aunque se trata de montos pequeños pues representan una proporción más baja de su ingreso anual (por debajo de 20%, según Figura 8). En tercer lugar, 57% de las OSC encuestadas autogeneran ingresos mediante la venta de servicios o productos y de las cuotas de sus miembros, aunque éstos representan menos de 20% del financiamiento de la organización¹². También más de la mitad de las OSC recibe donativos de fundaciones nacionales, de empresas o de individuos, que también constituyen una proporción menor en el ingreso total de las OSC (18% en cada caso). En menor medida (42%), las OSC reciben apoyos de fundaciones internacionales, estos fondos representan poco más de 20% de sus ingresos anuales, en promedio.

12. Este dato sobre la capacidad de autofinanciarse de las OSC difiere del que indica el estudio internacional comparativo (85%) (Verduzco, *et al.*, 2001). Probablemente porque el estudio referido incluye en su definición de “tercer sector” a organizaciones laborales y profesionales, un sector muy amplio en México (sindicatos, cooperativas, empresariales, etc.).

Gráfica 4. Proporción de OSC que reciben recursos de diversas fuentes de financiamiento



Fuente: Encuesta aplicada a OSC.

NOTA: El total no es 100% porque las OSC respondieron más de una opción.

Gráfica 5. Proporción que representan las distintas fuentes de financiamiento en el ingreso anual de la organización (2007)



Fuente: Encuesta aplicada a OSC.

NOTA: El total no es 100% porque las OSC respondieron más de una opción.

En la gráfica mostramos la proporción que representan los recursos del Programa en la estructura financiera de OSC participantes. Los datos no pueden generalizarse al sector pues recordemos que para ser parte de esta muestra las OSC deben haber recibido fondos públicos a través del PCS, al menos en uno de los últimos cuatro años.

Tabla 4. Proporción que representan los recursos del PCS en los ingresos anuales de las OSC

Recursos del PCS	2005	2006	2007	2008
Más de 71%	11%	6%	9%	13%
Entre 51 y 70	6%	10%	9%	7%
Entre 31 y 50	13%	17%	12%	11%
Entre 11 y 30	35%	39%	40%	39%
Menos del 10%	29%	27%	29%	30%

Fuente: Encuesta aplicada a OSC.

Para cerca de 40% de las OSC que respondieron la encuesta, los recursos del Programa representan entre 11% y 30% de sus ingresos anuales y para 30% representan menos de 10%; esto es, en promedio, los recursos del Programa representan para las OSC alrededor de una tercera parte de sus ingresos. Lo anterior no indica dependencia si se compara con países en donde es más común establecer alianzas público privadas y los recursos públicos pueden rebasar 40% del financiamiento total de las OSC e incluso el 50%, como el caso de Canadá. En la siguiente gráfica se puede apreciar que los recursos públicos representan una mayor proporción del financiamiento de las OSC pequeñas, mientras que para las organizaciones grandes y muy grandes representa un porcentaje pequeño de sus ingresos totales (entre 10%-30%, cuando más).

Tabla 5. Proporción que representan los recursos del PCS en los ingresos anuales de las OSC, según su tamaño en 2008

Proporción de recursos del PCS	OSC muy grandes (más de 30 empleados)	OSC grandes (30-20 empleados)	OSC medianas (19-5 empleados)	OSC pequeñas (5 o menos empleados)	OSC muy pequeñas (5 o menos y personal voluntario)
Menos del 10%	92%	36%	37%	19%	13%
10% - 20%		36%	37%	26%	9%
21% - 30%	8%	14%	15%	19%	16%
31% - 50%		7%	6%	14%	19%
51% - 70%		7%	3%	5%	16%
71% - 90%			3%	12%	9%
Más del 90%				5%	9%

Fuente: Encuesta aplicada a OSC.

II. MARCO NORMATIVO PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A LAS OSC

En esta sección analizamos el contexto de la Administración Pública Federal (APF) en lo referente a los calendarios de asignación de recursos y las regulaciones sobre su ejercicio y comprobación, tanto de la normatividad presupuestaria de la APF, como de la gestión de la Secretaría de Desarrollo Social y del propio INDESOL, con el propósito de identificar los problemas que limitan la efectividad del Programa. Hemos indicado que el gobierno federal destina muy pocos recursos para fomentar el trabajo de las OSC y en este apartado mostramos que además, las circunstancias en que se apoyan los proyectos no son propicias para que las OSC logren sus objetivos y tampoco favorecen una colaboración efectiva entre el gobierno y el sector.

El ciclo presupuestal

El PCS ofrece financiamientos anuales, pero el tiempo que toman los procedimientos de emisión de convocatorias y de dictaminación y ajuste de proyectos acorta aún más su tiempo de ejecución. Así, el PCS termina financiando proyectos de muy corto plazo. Las convocatorias se publican generalmente entre los meses de marzo o abril (Campillo, *et al.*, 2008); y es entonces cuando las OSC conocen los temas de los proyectos que pueden ser financiados y los términos para obtener el financiamiento; y cuentan con 20 días para elaborar y presentar sus proyectos. Una vez cerradas las convocatorias, el Instituto debe seleccionar, en un periodo de 60 días y entre más de 3 mil proyectos que recibe, los que serán apoyados y, posteriormente, proceder a la firma de los convenios y a la asignación de la primera ministración de los recursos a las OSC.

Por lo anterior, las OSC empiezan a recibir recursos después del primer trimestre del año (entre mayo y junio) e incluso, por diversas circunstancias, pueden recibirlos hasta el último trimestre del año. Existen probabilidades de que los recursos con que cuenta el Instituto en el momento de la firma de convenios no alcancen para entregar la primera ministración para todos los proyectos seleccionados, por lo que se ha establecido que, de acuerdo con las calificaciones obtenidas en la dictaminación, algunos proyectos que resultan elegidos, no reciben financiamiento. Estos proyectos llamados “elegidos no apoyados” quedan en espera de que el INDESOL cuente con disponibilidad presupuestaria posteriormente; lo que puede suceder hasta el tercer o cuarto trimestre del año. Los recursos también pueden entregarse a las OSC en los últimos meses del año cuando el Instituto recibe recursos extraordinarios¹³; y, generalmente los asigna mediante convocatorias especiales. Sin embargo, la emisión de estas convocatorias responde generalmente a temas emergentes y el INDESOL recibe los recursos etiquetados, sin posibilidad de continuar con sus líneas de trabajo y ofrecer continuidad a las OSC, de manera que esta práctica resulta ineficiente para los objetivos del Programa (Campillo *et al.*, 2008 y Verduzco *et al.*, 2009).

13 Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público termina de revisar el ejercicio presupuestal de todas las dependencias y asigna los recursos que por alguna razón no hayan sido ejercidos.

Los subsidios federales deben utilizarse antes de que termine el año fiscal (31 de diciembre). Así que los proyectos apoyados, que en teoría pueden llevarse a cabo en un año y con montos determinados, en la práctica acaban realizándose en un periodo promedio de 5.7 meses. Lo anterior implica un gran esfuerzo de las OSC para utilizar el financiamiento del INDESOL, adecuando sus planes. Para el Instituto es también un reto importante por la dificultad de en estas condiciones fomentar el trabajo de las OSC y lograr demostrar un buen impacto social de los recursos.

Respecto al presupuesto de los proyectos, las convocatorias que emite el INDESOL prometen apoyos que van desde 250 mil (aproximadamente 20,000 dólares)¹⁴ hasta 650 mil pesos (50 mil dólares). Sin embargo, el promedio del apoyo por proyecto en los últimos 10 años ha sido de alrededor de \$176 mil pesos (13,500 dólares) (Figura 4). De acuerdo con los datos de la muestra de proyectos¹⁵, los apoyos se reducen en un promedio de entre 15 y 30% del presupuesto del proyecto original que presentan las OSC. Aunque hay casos en que las OSC reciben hasta 70% menos del presupuesto solicitado. El apoyo reducido, la asignación tardía de los recursos y la necesidad de ajustar los proyectos generan incertidumbre a las OSC y afectan sobre todo a las pequeñas, que cuentan con menos recursos para subsanar ajustes y para mantener personal remunerado durante los meses que no reciben apoyos.

Condiciones para el ejercicio y comprobación de los recursos de parte de las OSC

Aunque la Ley de Fomento reconoce y apoya las actividades de las OSC, esto no se traducido en cambios en otras leyes, particularmente las que rigen el ejercicio presupuestal. La normatividad sobre el ejercicio de los recursos públicos fue diseñada para la APF (y para que los recursos sean ejercidos por los funcionarios), pero no se han incluido criterios específicos para los casos como el del PCS, donde los recursos son ejercidos y deben comprobarse por las OSC. Además de lagunas, existen inconsistencias en las distintas regulaciones y no se han creado mecanismos institucionales efectivos que sirvan para que las OSC rindan cuentas, informen sobre resultados de sus proyectos y puedan evaluar su participación en las políticas públicas.

Aunado a la ausencia de criterios específicos para los programas que canalizan recursos públicos a través de OSC, cada dependencia elabora las reglas de operación según su interpretación de los distintos criterios normativos. En la mayoría de los casos prevalece la normatividad que las dependencias gubernamentales utilizan en el ejercicio de los recursos, incluso con mayores exigencias. Resulta paradójico que el PCS, que ha ganado la confianza de un amplio sector de OSC, sea uno de los programas con criterios más estrictos sobre el uso y la comprobación de los recursos públicos; probablemente porque

14 Calculado a 13 pesos por dólar.

15 Recordemos que la muestra de la investigación incluye 221 proyectos de OSC, (proyectos presentados y ajustados), que fueron a apoyados por el Programa en el periodo de los años del 2005 al 2008.

incluye criterios de la Ley de Fomento, de la Ley General de Desarrollo Social y de normas presupuestarias, que se contraponen en algunos puntos. A continuación señalamos algunos de los procedimientos administrativos adicionales que deben llevar a cabo las OSC apoyadas por el Programa:

- ✓ Una vez firmado el convenio y recibidos los recursos, las OSC deben depositarlos en una cuenta bancaria exclusiva y llevar una contabilidad independiente¹⁶. Además de la carga administrativa adicional, esta disposición anula el carácter de coinversión del Programa, pues conduce a que las OSC fragmenten los pagos, las comprobaciones y los conceptos ejercidos entre los recursos públicos y los propios. Además, las bajas tasas de interés y el corto tiempo que los recursos permanecen depositados no generan rendimientos significativos para compensar por el tiempo que los actores sociales invierten en tramitar dicho servicio ante una institución bancaria¹⁷.
- ✓ Las OSC deben ajustarse en grado extremo a los rubros del presupuesto estipulado en el convenio. Las reglas del Programa prevén la posibilidad de elaborar un convenio modificadorio pero, en la práctica, no se trata de un procedimiento expedito e implica gestiones adicionales difíciles de cumplir. Esta restricción no permite a las OSC incluir conceptos de imprevistos o ajustarse a ahorros y costos variables.
- ✓ Las OSC pueden utilizar sus propias herramientas de contabilidad para llevar un control efectivo de los gastos, pero al final deben reportar al INDESOL mediante un programa electrónico exclusivo muy poco amigable¹⁸. Así, la administración del proyecto implica registrar una doble contabilidad y realizar, al final, una serie de aclaraciones que toman tiempo a las organizaciones y la autoridad ejecutora que revisa tales informes.
- ✓ Las OSC tienen la obligación de justificar todos los gastos con facturas que cubran los requisitos fiscales¹⁹. Este tampoco es un requisito de todos los programas federales que otorgan apoyos a OSC, aunque sí es la tendencia predominante. Su inclusión en las reglas de operación del Programa tiene su origen en una rigurosa interpretación de la Ley de Presupuesto y Responsa-

16 Este requisitos no se aplican a todos los programas de la APF (Véase, Verduzco *et al.*, 2009).

17 El monto promedio que reciben las OSC para ejecutar los proyectos no supera los \$200 mil pesos, que se gastan en un periodo de entre 7 y 3 meses. Este requisito podría justificarse para la administración pública federal, pero dada la diferencia en montos y operaciones, no se justifica para las OSC.

18 El sistema organiza la información de forma poco clara, complicando la revisión de datos. Además, su diseño impide capturar facturas que incluyen letras, la inserción de letras se considera como una irregularidad y, en estos casos, las OSC deben anexar una carta explicando la razón de la discrepancia, con referencia a los documentos correspondientes.

19 Esta práctica ha variado, en algunos años el INDESOL ha solicitado la entrega de las facturas originales y en otros solamente la relación y/o las fotocopias.

bilidad Hacendaria (LFPRH)²⁰, que incluso rebasa las obligaciones impuestas para la APF a los servidores públicos, a quienes se les permite un pequeño porcentaje de gastos no comprobables con sólo una descripción del servidor público sobre las razones que imposibilitan la comprobación fiscal. La entrega de facturas originales también dificulta la rendición de cuentas y auditorías de las organizaciones, que deben cumplir con sus obligaciones fiscales ante la autoridad hacendaria, sobre todo cuando son donatarias autorizadas. Algunas de estas obligaciones fiscales son dictaminarse anualmente con un auditor autorizado y mantener a la disposición del público su contabilidad. Así, las reglas y prácticas de los fondos del PCS contravienen las disposiciones del marco fiscal de las OSC.

- ✓ Con la entrega del informe final, las OSC deben devolver los recursos que no se gastaron, incluyendo los intereses que genere la cuenta bancaria. Este cálculo meticuloso de los pesos y centavos representa una nueva inversión de tiempo para el cierre del proyecto.
- ✓ El INDESOL solicita a las OSC que reporten en los proyectos que presentan y en sus informes finales el número de beneficiarios de sus proyectos. Para comprobar que se cumplió con el requisito anterior, las OSC deben elaborar una lista de los beneficiarios de sus proyectos, incluyendo la Clave Única de Registro de Población (CURP) de cada uno y las firmas de asistencia a las actividades del proyecto²¹. La incorporación de este criterio es resultado de la tendencia de los programas que operan con padrón (porque entregan beneficios directamente a la población) de incluir el número de beneficiarios como uno de los principales indicadores de evaluación. La imposición de este criterio en el PCS contraviene su carácter de fondo social por demanda. Adicionalmente, la elaboración de estos listados lleva a las OSC a invertir una parte importante del tiempo, en detrimento de la dedicación a actividades sustantivas del proyecto. Además de que algunos de los grupos de población con quienes trabajan, por ejemplo, niños de la calle o mujeres indígenas, no cuentan con CURP.
- ✓ Esta exigencia se fundamenta en el Artículo 27 de la Ley General de Desarrollo Social, que señala que las dependencias deberán integrar un padrón para asegurar equidad y eficacia de los programas sociales. Sin embargo, esta ley hace una interpretación inadecuada de la normatividad presupuestaria sobre la asignación y ejercicio de los subsidios de los programas sociales

20 El Artículo 66 del Reglamento de esta Ley requiere que los gastos “se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, entendiéndose... por comprobantes, los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes”.

21 Entre sus obligaciones, las OSC deben “contar con una relación de personas atendidas por el proyecto que contenga al menos, el nombre completo, edad, sexo, CURP y RFC de cada uno de ellos.” (Reglas de operación del PCS, 2009).

(Presupuesto de Egresos de la Federación y la LFPRH y su Reglamento) que obligan a las dependencias a contar con criterios de selección y de transparencia sobre los beneficiarios, pero no a constituir un padrón, ya que dejan la opción de que algún programa no lo requiera. De acuerdo con estas normas, la obligación del INDESOL, en la operación del PCS, se resume como sigue: “en el caso de programas que no cuenten con padrón de beneficiarios deberán manejarse invariablemente mediante convocatoria abierta y en ningún caso se podrá etiquetar o predeterminar de manera específica recursos a determinadas personas físicas o morales u otorgarles preferencias o ventajas sobre el resto de la población objetivo” (PEF 2008, Art. 23, Fracción VI)²².

- ✓ Los resultados de la investigación de Alternativas indican que la exigencia de un padrón y de un número preciso de beneficiarios puede estar fomentando prácticas no deseadas, al promover que las OSC elaboren preferentemente proyectos de impacto cuantitativo sobre los que impulsen cambios cualitativos y sostenibles en los grupos beneficiados. El padrón de beneficiarios se ha convertido en el principal material comprobatorio que entregan las OSC al INDESOL y el indicador más importante para calificar y evaluar los proyectos apoyados.
- ✓ Las OSC apoyadas no pueden utilizar los recursos para efectuar gastos de operación de los proyectos: “para gastos administrativos, ni para pago de nómina ni honorarios asimilables a salarios ni sus impuestos o prestaciones” (Reglas de Operación del PCS 2009, Numeral 5.8.2.). El pago de personal solamente se financia cuando se trata de actividades sustantivas del proyecto, y mediante honorarios. Tampoco existe un criterio común para todos los programas gubernamentales; algunos lo permiten y otros, no²³, una de las razones por las que en el PCS no se permiten es porque el INDESOL y las delegaciones estatales de la SEDESOL que operan el Programa en los estados, no cuentan con presupuesto propio y utilizan para su propia operación hasta el 7% del presupuesto asignado al Programa (Reglas de Operación del PCS 2009, Numeral 4).

En este tema, también se interpreta la norma presupuestaria de manera excesiva y en perjuicio de las OSC. En la búsqueda por maximizar el monto de los recursos que llegan a la población objetivo, los criterios para el ejercicio de recursos públicos cataloga-

22. El dictamen que elaboró la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) sobre las reglas de operación del PCS para 2009 corrobora lo que mencionamos al considerar excesiva esta solicitud y recomendar al INDESOL su eliminación (COFEMER, 2008).

23. Incluso, cuando se trata de donativos privados deducibles de impuestos, la legislación fiscal acepta que las OSC autorizadas para recibirlos utilicen un máximo de 5% de estos recursos para gastos de administración, monto que se ha considerado limitado frente a los costos que implica la operación de proyectos o programas (Incidencia Social, et al., 2007, p. 74).

dos como subsidios señalan que las dependencias deben “garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva” (LFPRH, 2006, Art. 75). Para los casos en que estos subsidios son ejercidos por OSC, el Reglamento de la LFPRH (RLFPRH) indica que: “Las personas morales sin fines de lucro, consideradas organizaciones de la sociedad civil que reciban recursos públicos federales..., deberán destinar los mismos, incluyendo los rendimientos financieros que por cualquier concepto generen dichos recursos, exclusivamente a los fines del programa respectivo y ejercer dichos recursos con apego a los criterios y procedimientos contenidos en las Reglas de Operación del programa correspondiente” (RLFPRH, Art. 178).

Como vemos, la regulación sobre subsidios no prohíbe a las OSC, o a las dependencias que los ejercen, utilizarlos para gastos de operación, más bien alerta sobre las prioridades y establece criterios para la rendición de cuentas. Paradójicamente, el Reglamento de la Ley de Fomento, cuyo espíritu debería ser de promoción, en su Artículo 16 limita el uso de recursos público a los gastos de operación, al establecer que “la entrega de apoyos y estímulos a las organizaciones con cargo a los recursos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se sujetará a las disposiciones aplicables en la materia y, en ningún caso, dichos recursos podrán ser destinados para cubrir el gasto corriente de las organizaciones” (Reglamento de la Ley de Fomento, 2005, Art. 16). Este artículo requiere ser reformulado pues, como hemos señalado anteriormente, la normatividad presupuestaria no prohíbe que los apoyos se utilicen para gasto corriente, ni para gasto administrativo.

Recientemente, se ha argumentado a favor de los gastos de operación de las OSC, pues son un ingrediente esencial en su profesionalización, sustentabilidad e innovación. Se ha visto que cuando las organizaciones no obtienen suficiente apoyo operativo, tienden a sub invertir en tecnologías de la información y comunicación, sistemas financieros y contables, planeación y evaluación, así como procuración de fondos²⁴. Esto a su vez repercute en organizaciones poco equipadas, con personal menos capaz y proyectos de menor impacto (Goggins Gregory y Howard, 2009).

Resulta paradójico que el PCS, que se ha convertido en líder en el fomento al sector y que ha ganado la confianza de un mayor número de OSC, se encuentre entre los progra-

24. Existe la tendencia de las OSC a subestimar los montos de estos gastos en sus reportes; lo que se ha identificado como un círculo vicioso, en donde éstas se ven presionadas para reportar a sus donantes bajos costos de operación y donde los donantes apoyan mínimamente, o no apoyan, en este rubro presupuestario de las OSC. Como consecuencia, se ve afectada la habilidad de las OSC para lograr impacto; ya que dejan de invertir en infraestructura necesaria para mejorar o mantener los estándares de sus servicios. De acuerdo con un estudio de *The Bridgespan Group*, en Estados Unidos las industrias reportan en promedio hasta 50% de costos de operación, mientras que las OSC reportan entre 13 y 22%, pero en realidad, sus gastos de operación van de 17 a 35%. Véase Bedsworth, *et al.*, (2008) y Goggins y Don Howard (2009).

mas más restrictivos de los gastos de administración, sin considerar resultados de estudios sobre desarrollo institucional en varios países que señalan que estos gastos “son esenciales para atraer liderazgo de calidad y mantener abiertas las puertas de la organización, y es un requisito para poder lograr los objetivos programáticos” (Berger et al., 2009, p. 44).

A pesar de la importancia de estos gastos, muchas veces ni las OSC, ni los donantes los consideran en los presupuestos de financiamiento. Su exclusión en el PCS, que busca fortalecer a las OSC, se puede interpretar como falta de reciprocidad en la confianza que las OSC le han otorgado. El análisis de las respuestas de la encuesta aplicada refleja que las OSC que participan en el Programa enfrentan dificultades financieras y, en la mayoría de los casos, condiciones precarias de trabajo y excesiva carga administrativa para lograr sus objetivos. Por otra parte, en el ejercicio de subsidios el argumento que debe prevalecer es que, por tratarse de un programa por demanda y para que éste tenga mayor efectividad, es necesario apoyar a las OSC intermediarias.

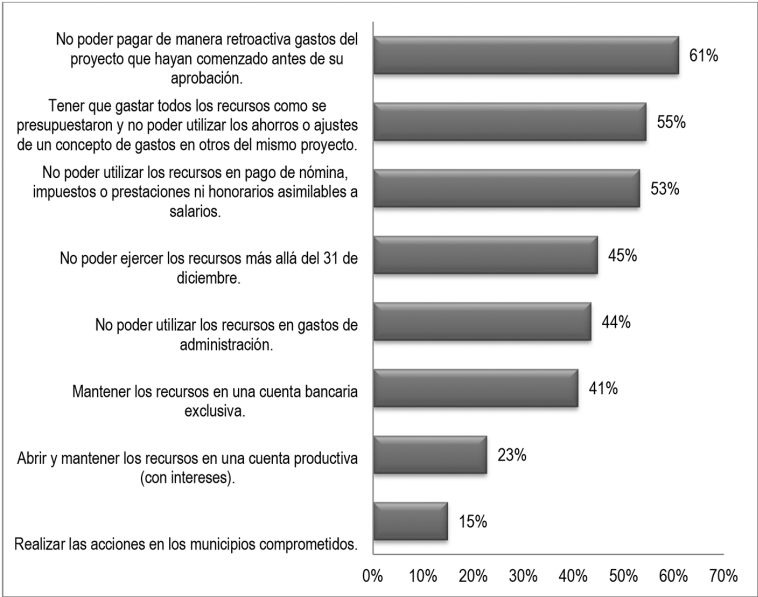
En otras palabras, para lograr el fin del subsidio y una colaboración entre gobierno y organizaciones sólidas se requiere fortalecer a las OSC ejecutoras de los proyectos en sus necesidades más apremiantes, y disponer de recursos para operación y administración es una de ellas. En la medida en que no se invierte en las capacidades mínimas de operación, se tendrán como contrapartes a organizaciones operando en infraestructuras inseguras y precarias, con procesos poco eficientes y sin uso de tecnología, con alta improvisación y rotación de personal. Pedir que las organizaciones profesionalicen su trabajo, sin invertir recursos en este propósito (más allá de cursos y capacitaciones) resulta poco realista e ingenuo.

En forma aislada, cada uno de los requerimientos y normatividades para el ejercicio y la comprobación de los recursos del PCS podría parecer razonable, pero en conjunto conforman una carga administrativa de gran costo, diseñada para la APF, que cuenta con recursos humanos, operativos y financieros para enfrentar tales exigencias. La reglamentación excesiva de los recursos no se justifica por tratarse de un programa de coinversión que tiene el objetivo de fomentar el trabajo de uno de los principales aliados del gobierno en la promoción del desarrollo social que, por otro lado, no busca ganancias y cuenta con pocas fuentes de financiamiento. Además de que tiene un impacto negativo en la eficiencia y eficacia de los proyectos, así como costos adicionales para las OSC no contabilizados ni visibles públicamente. Así lo muestran los resultados de la encuesta aplicada a las OSC apoyadas por el Programa (Gráfica 6).

El principal obstáculo que identifican las OSC es no poder realizar pagos retroactivos sobre gastos del proyecto realizados antes de la firma del convenio, lo cual limita el tiempo de ejecución del proyecto. En segundo lugar, las OSC señalan la inflexibilidad para el uso de los presupuestos pues no pueden utilizar los ahorros o ajustar conceptos de gastos en otros del mismo proyecto, aunque esto pueda implicar mejoras sustantivas a los proyectos sin aumentar su costo total. En tercer lugar, la prohibición de utilizar los recursos para el pago de nómina, impuestos o prestaciones afecta el trabajo de las OSC y puede

implicar el establecimiento de un sistema doble para pagar a sus empleados, violando las propias disposiciones en materia laboral.

Gráfica 6. Problemas o trabajo adicional causado por la normatividad del PCS



Fuente: Encuesta aplicada a OSC

Finalmente, para tener una referencia internacional sobre estos problemas y sus implicaciones en las OSC, en la siguiente tabla comparamos algunos resultados de la sección de la encuesta sobre la experiencia y percepción de las OSC apoyadas por el Programa, con los resultados de una encuesta que en el año 2007 aplicó la revista *Alliance for Philanthropy* a OSC en varios países acerca de sus donantes²⁵.

25. *Alliance for Philanthropy*, una revista que busca difundir temas y buenas prácticas internacionales sobre filantropía, dedicó en 2007 un número a este tema, en donde publicó los resultados de una encuesta aplicada a lectores y a audiencias diversas, durante los meses de octubre y noviembre del mismo año. En la encuesta participaron OSC que reciben fondos de donantes privados (58%) y públicos (42%); la mayoría dedicadas a fortalecimiento del sector (42%), el resto con actividades de desarrollo económico, derechos humanos, educación, salud, desarrollo comunitario y medio ambiente (en ese orden). 45% trabajan a nivel nacional, 37% a nivel global y 28% a nivel regional. Véase *Alliance For Philanthropy and Social Investment Worldwide*, diciembre 2007, No. 4, Vol. 12. <http://www.alliancemagazine.org/es>

Tabla 6. Comparación internacional de procedimientos de evaluación de PCS y otros donantes

En su opinión, cuando entrega informes ¿qué es lo que INDESOL (o su donante principal) busca conocer sobre su trabajo?	PCS	Alliance
Dar cuentas sobre cómo se utilizó el financiamiento recibido.	79%	59%
Los efectos o resultados directos de su proyecto (la diferencia que hizo en relación a un grupo u objetivos).	63%	76%
El INDESOL (o el donante principal) está interesado en el informe para decidir si continúa financiado a la organización.	49%	49%
Actividades y productos, solamente.	44%	48%
El progreso hacia cambios de largo plazo y sustentables en el bienestar de grupos con quienes su organización trabaja.	42%	62%
Generar aprendizajes para mejorar sus programas y convocatorias.	40%	29%
Cumplir con sus requisitos burocráticos.	35%	35%
Los aprendizajes de su experiencia y lo que se requiere cambiar/mantener para avanzar mejor.	31%	51%
Generar conocimiento que pueda compartirse entre los interesados en la misma temática.	31%	46%
Su influencia y trabajo frente a otros actores en el mismo campo.	21%	57%
Su propia publicidad.	13%	17%

Fuente: Elaborado con información de la encuesta aplicada a OSC y de la encuesta de *Alliance for Philanthropy*.

La comparación de los datos refleja el grado de fiscalización que perciben las OSC: 78.5% de las OSC apoyadas por el PCS consideran que el interés que tiene el INDESOL en el informe del proyecto es conocer y reportar cómo se utiliza el financiamiento recibido, casi 20% arriba de la frecuencia de la encuesta internacional. En ese sentido, se percibe que en el proceso de evaluación de los proyectos el INDESOL tiene mayor preocupación por aspectos burocráticos que por conocer el progreso hacia cambios de largo plazo en el bienestar de los grupos con quienes trabajan las organizaciones o los aprendizajes de las OSC.

CONCLUSIONES

Como las cifras indican, las OSC de México están aumentando, aunque el sector es mucho menor comparativamente a otros países latinoamericanos. Aunque la desaparición de organizaciones es un tema que se ha estudiado poco, podemos prever que es un fenómeno que se presenta cotidianamente, pues existen pocos fondos disponibles y organizaciones profesionales. El ambiente en el que se desarrollan las OSC mexicanas es poco propicio y es uno de los grandes retos para el fortalecimiento y consolidación de la organización de la sociedad civil. Hemos buscado mostrar que el Programa de Coinversión Social de INDESOL es un buen mecanismo dentro del gobierno federal para apoyar a las OSC, aunque existen numerosas áreas de oportunidad donde se necesitan reformas para hacerlo más efectivo y lograr que estos apoyos tengan un mayor impacto.

Justamente argumentamos que para fomentar el trabajo de las OSC se requiere reformular la normatividad presupuestal y las reglas de operación de los programas construyendo nuevos instrumentos que reconozcan un marco de autonomía y confianza, al tiempo que establezcan mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte de las OSC en el uso y comprobación de los recursos públicos. Lo anterior implica reformular en paralelo, con base en ese nuevo marco federal, la homogeneización de los programas federales que asignan fondos a través de OSC.

BIBLIOGRAFÍA

- Alliance Magazine /Key Stone Impact Assessment Survey*. http://www.surveymonkey.com/s.aspx?sm=GJ8Lb_2bzNrphM5qjYddSHA_3d_3d
- Bedsworth, William, Ann Goggins y Gregory Don Howard (2008): "Nonprofit Overhead Costs: Breaking the Vicious Cycle of Misleading Reporting, Unrealistic Expectations, and Pressure to Conform", *Bridgespan*, abril, <http://www.bridgespan.org/learningcenter/resourcedetail.aspx?id=252#>
- Berger, Renee, Diana Bermúdez, Patricia Carrillo y Mónica Tapia (2009): *Mexico, Community Foundations: A Comprehensive Profile*. Teamworks y Alternativas y Capacidades, marzo.
- Centro Mexicano para la Filantropía (2005): Directorio. Fundaciones y entidades donantes en México. México.
- García, Sergio, Carlos Cordourier, Emma González y Jorge Villalobos (2007): *Recursos públicos federales para apoyar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil*, México, CEMEFI e INDESOL.
- García, Sergio, Michael Layton, Judith Rodríguez, y Ana Paulina Rosas (2009): *Donativos privados 2006: una aproximación a la contribución ciudadana con las causas sociales*. Incide Social - ITAM. México.
- Goggins, Ann y Gregory, Don Howard (2009). "The Nonprofit Starvation Cycle", en *Stanford Social Innovation Review*, Fall. EEUU.
- Goggins, Ann y Gregory, Don Howard (2009): "Non Profit Overhead Cost Project", s.f
- Graham, Carol (1994): *Safety Nets, Politics and the Poor. Transitions to Market Economies*, Brookings Institution Press.
- Huang, Judy, et al. (2006): *In Search of Impact. Practices and Perceptions in Foundations' Provision of Program and Operating Grants to Nonprofits*. Cambridge, MA.: The Center for Effective Philanthropy.
- Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Centro Mexicano para la Filantropía e International Center for Not-for Profit Law (2007): Definición de una agenda fiscal, México.
- Narayan, Deepa y Ebbe, Katrinka (1997): *Design of Social Funds : Participation, Demand Orientation, and Local Organizational Capacity*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, D. C., EEUU.
- Ocejo, Almudena, Juan Estrella y Alejandro Navarro (2009): *Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil realizada por la administración pública federal durante 2006 y 2007*. Centro de Contraloría Social y Estudios para la Construcción Democrática. CIESAS. México, enero.
- Ortega González, Jorge (2007): *Derecho presupuestario mexicano*. Editorial Porrúa- Universidad Iberoamericana. México
- Robledo, María del Carmen (2007): "Marco jurídico-normativo", en *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. Incide Social, México, octubre, pp. 93-149.
- Sánchez Gutiérrez, Gabriela, Raúl Amador Cabrera, Dionisio Córdova Tello, Lourdes Yanes Rizo, Lourdes y Lourdes Garfías Cano (2000): "Estudio sobre organizaciones de la sociedad civil apoyadas por el Fondo de Coinversión Social 1995-1999. INSOL. Fortalecimiento Institucional y permanencia de los proyectos". Espiral, México D. F.
- Siri, Gabriel (2003): *Empleo y fondos de inversión social en América Latina*. Organización Internacional del Trabajo, Perú.
- Stewart, Frances and Van der Geest, Willem (1995): "Adjustment and Social Funds: Political Panacea or Effective Poverty Reduction?", en Stewart, Frances. *Adjustment and Poverty. Options and Choices*. Ed. Routledge, pp 108-170.
- Tapia, Mónica y Gisela Robles (2006): *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*. México, Alternativas y Capacidades, A. C.-INDESOL.

- Tapia, Mónica y Gisela Robles (2007): *“Asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos dirigidos a las Organizaciones de la Sociedad Civil”*, en *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*. México, Fundar y Wildrow Wilson Center.
- Tapia, Mónica (2009): *“Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas”*, en Méndez, José Luis (Coord.) *Del Estado autoritario al gobierno dividido; situación y perspectivas del Estado y las políticas públicas en el régimen democrático presidencial mexicano*. México, D.F., El Colegio de México (En prensa).
- Tendler, Judith y Serrano, Rodrigo (1999): *The Rise of Social Funds: What Are They a Model Of?*, Massachusetts Institute of Technology.
- Verduzco, Gustavo, Regina List y Salamon Lester (2001): *Perfil del sector no lucrativo en México*, México, The Johns Hopkins University y CEMEFI.
- Verduzco, Gustavo (2003): *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, México, El Colegio de México y CEMEFI.
- Verduzco, María Isabel, Mónica Tapia y Jesús Leal (2009): *Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil. Análisis del Programa de Coinversión Social*, México, D. F., Alternativas y Capacidades, A. C.

Documentos oficiales

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008): *“Programas Sociales, Presupuesto de Egresos de la Federación 2008”*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Octubre.
- Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Secretaría Técnica (2005 al 2009): *“Informe anual de dependencias y entidades de la administración pública federal. www.corresponsabilidad.gob.mx*
- Diario Oficial de la Federación (2008): *“Ley del Impuesto sobre la Renta”*, México, 31 de diciembre.
- Diario Oficial de la Federación (2004): *“Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil”*, México, 9 de febrero.
- Diario Oficial de la Federación (2006): *“Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”*, México, 30 de marzo.
- Diario Oficial de la Federación (2004): *“Ley General de Desarrollo Social”*, México, 20 de enero.
- Diario Oficial de la Federación (2007): *“Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2008”*, México, 1 de octubre.
- Diario Oficial de la Federación (2006): *“Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”*, México, 28 de junio.
- Diario Oficial de la Federación (2005): *“Reglamento de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil”*, México, 7 de junio.
- Diario Oficial de la Federación (2008): *“Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social 2009”*, México, 29 de diciembre.

CAPÍTULO V

ESTÍMULOS FISCALES DURANTE EL PRIMER TRIENIO DEL PERIODO DEL PRESIDENTE FELIPE CALDERON HINOJOSA

Alejandro Natal, José Javier De la Rosa¹ e
Iván Zúñiga²

INTRODUCCIÓN

Este capítulo hace un análisis de los estímulos fiscales otorgados a las OSC en los años 2007 y 2008, con lo que intentamos mostrar que un aspecto central para determinar si un entorno es favorable para el desarrollo de la acción ciudadana es el estudio de la estructura de incentivos fiscales.

En México observamos que durante el periodo analizado, ha habido un creciente interés por parte de las OSC para acceder a mayores recursos vía estímulos fiscales. Este es un tema que requiere atención de todos los actores involucrados porque mal utilizado puede ser un mecanismo para evadir impuestos o desviar recursos fiscales a para impulsar agendas contrarias al interés de la sociedad. Por ello, es loable que en México, paralelamente a la otorgación de más estímulos fiscales se haya acompañado al proceso con iniciativas paralelas encaminadas a transparentar el uso de los incentivos que otorga la legislación fiscal a las OSC.

No obstante, la adjudicación de estímulos fiscales presenta todavía una serie de aéreas que necesitan observación. Por un lado no hay suficiente transparencia por parte de las autoridades y el sector señala discrecionalidad y poca claridad en el proceso de autorización de Donatarias Autorizadas. Más aún, como mostraremos en este estudio, la información presentada por el gobierno tiene aún problemas en ciertas áreas que no permiten analizar cabalmente el destino de los fondos públicos otorgados a las OSC.

Por el otro lado, muchas OSC tampoco son suficientemente transparentes en cuanto al uso de los dineros que reciben vía estímulos fiscales, y, en su mayoría, no publican los montos recibidos, ni el destino de los mismos una vez entrados a su contabilidad.

-
1. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universitat Pompeu Fabra. Profesor-Investigador adscrito al Centro de Estudios sobre la Ciudad de la UACM
 2. Maestro en Política y Gestión Medioambiental por la Universidad Carlos III de Madrid. Investigador y consultor en tercer sector y medio ambiente

Por todo ello consideramos central revisar el estado de los estímulos fiscales a fin de analizar en qué medida estos contribuyen o no al fortalecimiento y consolidación del sector. En ese sentido este estudio no intenta ser una fotografía fiel de lo que sucede en un año en particular, sino, siguiendo el espíritu de este volumen, mostrar un aspecto del eterno económico que creemos trasciende la temporalidad anual, e inclusive en algunas de sus problemáticas, la temporalidad sexenal.

Para tal efecto, partimos del análisis de la información que el propio Sistema de Administración Tributaria (SAT), presenta en su portal de internet. De la misma manera utilizamos datos publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En especial utilizamos el *Reporte de donatarias autorizadas 2009* publicado durante el primer trimestre del 2009 en cumplimiento del artículo 28 de la Ley de Ingresos 2009³. Es importante notar que este informe presenta la información correspondiente al ejercicio fiscal 2007⁴.

Otro componente central de este estudio fue la información compilada por estudios anteriores sobre el tema. Como parte de este trabajo de gabinete, realizamos también un análisis de ponencias, documentos y escritos que en relación al tema de estímulos fiscales, se habían presentado durante el 2006 en adelante, en distintos foros. Seleccionamos aquellas que tuvieran pertinencia temporal y que buscaran mejorar el marco fiscal en el que se mueven las donatarias autorizadas (DA).

A pesar de que la información disponible, a la fecha tenía áreas importantes de opacidad (como el destino geográfico final de los fondos, ámbito regional de incidencia de las DA, entre otras), lo que sí logra este capítulo es mostrar con datos duros, lo ya señalado por otros estudios, la necesidad de hacer más transparente el proceso de otorgamiento de deducibilidad a una OSC y de democratizar la participación de las OSC en este programa de estímulos. En otras palabras, la urgente necesidad de construir una agenda pública de atención a las OSC en la que se incluyan aspectos institucionales, de financiamiento (público y privado), fiscales, de ordenamiento jurídico y de condiciones en las que desarrollan sus actividades las organizaciones.

3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá publicar en su página de Internet y entregar, a más tardar el 31 de marzo de 2009, a las instancias a que se refiere el primer párrafo de este artículo un reporte de las personas morales y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta, en el que se deberá señalar, para cada una, los montos de los donativos obtenidos en efectivo y en especie, así como los recibidos del extranjero y las Entidades Federativas en las que se ubiquen las mismas, clasificándolas por tipo de donataria de conformidad con los conceptos contenidos en los artículos 95, 96, 98 y 99 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 31, fracción II y 114 de su Reglamento. Para la generación de este reporte, la información se obtendrá, entre otras fuentes, de la que las donatarias autorizadas estén obligadas a presentar en el dictamen fiscal simplificado a que se refiere el Código Fiscal de la Federación.
4. La información de las declaraciones anuales y de los dictámenes fiscales del ejercicio fiscal de 2008 se presenta en los meses de marzo y junio de 2009, respectivamente, por lo que a la fecha en que se elaboró este estudio aún no se tenían listos. Los datos de la SHCP sobre los donativos deducibles del ISR recibidos por las donatarias autorizadas durante el 2008 son bastante magros debido a los desfases en tiempo entre las fechas de entrega de información por las organizaciones y las fechas asentadas en la Ley de Ingresos de la Federación para que la Secretaría presentara el informe correspondiente a dicho año.

Para hacer este análisis, el capítulo se ha dividido en cuatro partes. En la primera presentamos los datos duros de las Donatarias Autorizadas durante el periodo 2007 y 2008. Discutimos aquí distintos aspectos, cómo el número de donatarias autorizadas, los cambios en el tiempo por revocaciones o falta de renovación, las figuras legales utilizadas para su constitución, su distribución geográfica, las actividades registradas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la obtención de la deducibilidad de impuestos, y a la descripción de los donativos recibidos por las donatarias, entre otros. En la segunda parte, hacemos un análisis de las implicaciones que cada uno de estos temas tiene para el entorno económico de las OSC. A partir de este análisis, en una tercera parte presentamos una serie de propuestas que consideramos podrían contribuir a mejorar las políticas fiscales para las DA. Terminamos con una breve sección de conclusiones donde analizamos cómo todo esto se empata o no con otros aspectos del entorno económico en México y contribuye a definirlo.

I. DONATARIAS AUTORIZADAS

El Reporte de donatarias autorizadas 2009 utiliza la información presentada por las propias DA, en la declaración del ejercicio de las personas morales con fines no lucrativos (formato 21), y lo complementa con información del dictamen fiscal simplificado aplicable a los contribuyentes autorizados para recibir donativos ⁵ (SHCP, 2009).

Para analizar cómo impactan los estímulos fiscales al entorno económico de las OSC, es necesario conocer el universo de las DA para recibir donativos deducibles del Impuesto Sobre la Renta. En los párrafos a seguir presentamos una revisión breve de las DA, a partir de cuatro variables fundamentales: las figuras jurídicas utilizadas por las donatarias autorizadas (DA), la distribución de DA por actividad, la distribución de DA por estado y los cambios en el número de DA debidos a revocaciones o falta de renovación de la deducibilidad de impuestos.

Número de donatarias autorizadas en los últimos años

La donatarias autorizadas en México muestran una tendencia continua de crecimiento en los últimos años (ver también Muñoz Grandé en este libro), misma que podría ser reflejo tanto de dos posibles causas: (1) la reforma fiscal del 2007 y (2) la mejora de los servicios del SAT (García, Layton, Rodríguez y Rosas, 2009). La primera porque promovió la entrada de muchas organizaciones (especialmente escuelas) al régimen de DA; y la segunda porque la simplificación administrativa llevada a cabo por el SAT, al disminuir los trámites, orientar mejor a las instituciones y reducir el tiempo de aprobación de las solicitudes,

5. Esto es para detectar fondos de las DA que no hayan presentado la citada declaración, o bien que habiéndola presentado, no hubiesen reportado donativos recibidos, pero sí lo hubieran hecho en su dictamen fiscal (SHCP, 2009).

redujo importantes costos de transacción para las OSC aspirando a ser DA y por tanto su número creció⁶. Estos cambios, a primera vista, pueden ser tomados como un reflejo de un entorno más favorable para la participación organizada. Aunque, un análisis más minucioso puede indicar una situación diferente, como mostramos en el resto de este capítulo.

Figuras jurídicas de las donatarias autorizadas

Las figuras jurídicas, bajo las que se pueden constituir las OSC les representan diferentes ventajas o limitaciones. En general estas figuras se eligen dependiendo de los objetivos de las OSC, y de cuáles prevén ellas serán principales fuentes de financiamiento.

En el caso particular de las 6,364 DA registradas en los directorios de la SHCP para el 2008, la figura jurídica más utilizada fue la Asociación Civil (AC), la cual representó un 81% del total; seguida de la figura de Institución de Asistencia Privada (IAP) con un 13.1% y porcentajes muy bajos para el resto de figuras jurídicas.

El hecho de que la AC sea la figura de constitución más popular entre las OSC puede probablemente tener fundamento en los beneficios que las organizaciones perciben que ésta figura ofrece. Desde la perspectiva de los estímulos fiscales, esta figura es útil para organizaciones como las ambientalistas o las dedicadas a educación, puesto que sus actividades no están reconocidas en marcos legales o fiscales estatales que les otorguen beneficios. Más aún, tienen una relativa independencia del Estado en el sentido de que son totalmente autónomas para establecer sus objetivos sociales, estructura de gobierno y los lineamientos básicos del funcionamiento de su organización.

Por su parte otras figuras como la IAP, reciben beneficios y exenciones de impuestos locales, así como otros estímulos, al formar parte de las Juntas de Asistencia Privada (JAP). Sin embargo, es importante señalar que hay muchas variaciones en la efectividad de estas Juntas, en buena medida porque en algunos estados las Leyes de Instituciones de Asistencia Privada son aún limitadas.

Tamaño y monto de los donativos 2007

El análisis realizado por el Incide Social y el ITAM para los donativos recibidos por las DA en 2006 refleja que para ese año las organizaciones obtuvieron ingresos en especie y efectivo por un total de \$ 39,742,079,814 pesos. Para el 2007, las 5,243 incluidas en el *Reporte de donatarias autorizadas 2009*, recibieron un total de \$ 32,977,175,369 pesos de los cuales \$ 22,717,197,770 pesos correspondieron a donativos recibidos en efectivo (68.9%) y \$ 10,259,977,599 pesos a donativos recibidos en especie (31.1%). Este monto fue menor en

6. Al respecto, gracias a la simplificación administrativa la SHCP ha disminuido sustancialmente el tiempo promedio para realizar el trámite para ser donataria autorizada, pasando de 255 días en 2006 a 91 días en 2008 (Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Administración Central de Normatividad de Impuestos Internos, Administración General Jurídica, Servicio de Administración Tributaria)

\$ 6,764,904,441 pesos al reportado por la SHCP para 2006, lo que representó una reducción del 17.0%.

Las 5,243 DA reportadas por la SHCP recibieron durante el 2007 un total de \$32,977,175,369 pesos de los cuales \$ 22,717,197,770 pesos correspondieron a donativos recibidos en efectivo (68.9%) y \$ 10,259,977,599 pesos a donativos recibidos en especie (31.1%).

• **Donativos en efectivo 2007**

Del total de las organizaciones reportadas que recibieron donativos en efectivo la Fundación Teletón de México, A.C. fue la que más recursos recibió con un total de \$1,212,809,670 pesos, seguida de la Asociación Civil creada para la organización del Forum Monterrey (evento vinculado fuertemente a los gobiernos federal y estatal), la cual recaudó \$1,118,425,232 pesos. En tercer lugar destaca el Instituto Carso de Salud con \$835,000,000 pesos, a quien le siguen, Fomento y Apoyo Educativo, S.C. con \$704,588,900 pesos y la Fundación Carso con \$602,509,573 pesos. En todos los casos los donativos tuvieron un origen nacional.

En el análisis de los donativos recibidos en efectivo por las DA son de resaltar varios aspectos importantes:

- ✓ Soló cinco DA, las que más donativos en efectivo recibieron, concentran el 19.7% del total de los donativos en efectivo para el año 2007, con un total de \$4,473,333,375 pesos;
- ✓ Sólo 60 DA recibieron más de 50 millones en donativos en efectivo durante el año (1.1% de las DA reportadas), acumulando en su conjunto un total de \$10,718,016,436 pesos que representaron el 47.2% del total de donativos en efectivo;
- ✓ Las 3,071 DA que recibieron 2 millones de pesos o menos (58.5% de las DA reportadas) acumularon en su conjunto un total de \$ 1,762,912,428 pesos que representaron sólo el 7.8% del total de donativos en efectivo;
- ✓ 894 DA no recibieron ningún donativo en efectivo durante el periodo (17% de las DA reportadas).

• **Donativos en especie en 2007**

Del total de donatarias incluidas en el Reporte 2009 de la SHCP, sólo 1,797 donatarias reportaron haber obtenido ingresos en especie. El monto total de estos donativos ascendió a \$10,259,977,599 pesos. Sin embargo, muy probablemente esta cifra no revela con exactitud el valor de los donativos recibidos ya que algunas organizaciones reportaron donativos en especie con valor menor a los \$100 pesos. Esto puede indicar que algunas DA

tienden a subvaluar los servicios o bienes recibidos en donativo, lo que en el peor de los casos indicaría falta de transparencia, y en el mejor de los casos la imposibilidad de valuar algunos bienes recibidos en especie.

Del total de las organizaciones que reportaron donativos en especie para 2007 el Instituto Carso de la Salud fue la que reportó el mayor monto con \$ 4,714,787,950 pesos, seguida de la Fundación Carso con \$ 1,207,362,600, la Fundación Alfredo Harp Helú con \$647,918,382, el Hospital Shriners para niños con \$ 630,206,626 pesos y la Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca con \$431,945,588 pesos. Al igual que en el caso de los donativos recibidos en efectivo, todos estos donativos tuvieron un origen nacional.

En cuanto a los donativos recibidos por las organizaciones en especie, es de destacar que:

- ✓ Cinco DA recibieron los mayores montos en especie acumulando un total de \$ 7,632,221,146 pesos para el año 2007. Estos fondos representan un 74.4% del total de los donativos en este rubro.
- ✓ 46 DA recibieron más de 10 millones en donativos en especie (0.9% de las DA reportadas), acumulando en su conjunto un total de \$ 9,506,633,026 pesos que representaron el 92.7% del total de donativos en especie.
- ✓ Prácticamente todas las DA que recibieron donativos en especie también recibieron donativos en efectivo. Sin embargo, 51 DA sólo recibieron donativos en especie por un monto de \$ 255,633,331 pesos, que representó 0.8% del total nacional de donativos.

• El origen geográfico de los donativos en 2007

De los datos del Reporte 2009, sabemos que el 91.3% tuvieron un origen nacional, lo que implica que en términos del entorno económico de las OSC, el financiamiento es eminentemente de este nivel. Este dato podría interpretarse de dos maneras distintas. Por un lado, podría indicar que hay una consolidación del entorno económico, o por lo menos que comienza a haber una mayor oferta de fondos en relación a las necesidades de las OSC. Por el otro lado, esto puede ser también indicativo de riesgos de sostenibilidad financiera.

El Reporte de donatarias 2009 se integró en parte con información de los dictámenes fiscales presentados por las organizaciones, por lo que es imposible determinar el origen geográfico de \$ 1,163,040,949 pesos que representaron un 3.5% del total de los donativos del año. Esto no representa una desviación importante para el análisis del origen geográfico de los donativos, pero sí alerta sobre la importancia de poner atención a este rubro en el futuro.

Como sucede con muchas otras áreas de actividad en México, las DA presentan una notable concentración en el Distrito Federal (29.6%), seguido por cuatro estados, Jalisco

(6.8%), Nuevo León (6.4%), Estado de México (6.4%) y Chihuahua (4.6%). Aunque si bien es cierto que esta concentración responde al centralismo y la concentración económica existente en el país, también hay que señalar que en muchos casos se trata sólo de oficinas en el Distrito Federal aunque sus actividades se realizan en otras entidades del país.

Al margen de esta concentración, destacan algunos estados como Campeche, Tabasco, Guerrero, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas donde existen fenómenos importantes de pobreza, desnutrición o áreas naturales de gran importancia para el país, y donde paradójicamente el número de DA es muy bajo. Esta baja densidad de DA puede deberse a varios factores (a) a la falta de fuentes locales de financiamiento para las OSC; (b) a que la filantropía local no requiere la deducibilidad de impuestos; o (c) a la falta de promoción para la obtención de la deducibilidad. Para conocer las causas es necesaria más investigación.

• **Distribución de los donativos por actividad en 2007**

Para el 2007, la Ley del Impuesto Sobre la Renta no consideraba toda la gama de actividades de la OSC, ni siquiera aquellas reconocidas por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC)⁷. Por ello las DA aparecen agrupadas esencialmente en el rubro de actividades asistenciales, sin que esta clasificación refleje necesariamente el perfil de las actividades de las donatarias⁸. No obstante, aunque ciertamente esto produce un sesgo en el análisis de los donativos por actividad para 2007, es muy posible que las DA se dediquen eminentemente a actividades asistenciales.

En el 2007 encontramos que la distribución de los donativos por actividad se distribuyó de la siguiente manera: \$ 21,609,656,306 pesos fueron destinados a actividades asistenciales (65.5%), muy por encima de los \$ 3,390,673,404 pesos destinados a la educación (10.3%), los \$2,648,132,902 pesos destinados a actividades culturales (8.0%) y los \$2,342,582,433 pesos que recibieron las DA que otorgan apoyos económicos a otras donatarias (7.1%).

Si bien la distribución de los donativos por actividades se corresponde con el número de DA registradas por la SHCP para cada actividad en ese año, destaca de forma importante el que algunas actividades como los museos, la reproducción de especies en protección y peligro de extinción y las bibliotecas cuenten con una participación menor al 1% del total de los donativos.

7. Las primeras OSC que reconoció la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) con capacidad para acceder a la deducibilidad del impuesto fueron las de carácter asistencial.

8. La LISR aún no incorpora la gama completa de actividades incluida en Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), por lo que muchas OSC dedicadas a la atención de la salud, apoyo a la alimentación y atención a grupos sociales con capacidades diferentes, por mencionar algunas, acceden a la deducibilidad bajo la categoría general de “asistencial”.

Para el 2008 la distribución de DA por actividad se observa nuevamente concentrada en actividades asistenciales (65.9% del total de DA) y ligeramente en las educativas (16.4%). Este cambio se debió probablemente a los cambios en la legislación fiscal en 2007, y a que el SAT promovió entre las instituciones educativas la solicitud de deducibilidad.

• **Donatarias autorizadas por tipo de actividades en 2008**

Para lograr una radiografía más exacta de las actividades desarrolladas por las DA resulta necesario establecer un análisis detallado de las actividades realizadas por cada una de las OSC listadas bajo la categoría asistencial en la información de la SHCP. En el 2008, fue destacable el bajo número de DA existentes para la reproducción de especies en protección y peligro de extinción y a la conservación de su hábitat (sólo 7 DA), la instauración y establecimiento de bibliotecas que formen parte de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas de conformidad con la Ley General de Bibliotecas (sólo 12 DA) y el apoyo a las actividades y objetivos de los museos dependientes del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (sólo 32).

• **Donatarias autorizadas revocadas y no renovadas en 2008**

Para poder entender mejor la relación de las OSC con los estímulos fiscales se hace necesario revisar su comportamiento frente a la renovación o no de su estatus como DA. Una DA puede perder su calidad de donatarias, ya sea porque no se les renovó la autorización o porque ésta les fue revocada.

Para el 2008, el número total de organizaciones que perdieron la vigencia de la deducibilidad ascendió a 562 de las cuales el 74.6% pertenecían al rubro de asistencia (419 organizaciones), seguidas de las culturales con un 10%, las que brindan apoyos a otras organizaciones con un 4.6% y las educativas con un 3.9%. En la información proporcionada por la SHCP no existen datos desagregados para aquellas DA a las que les fue revocada la deducibilidad⁹.

De acuerdo con la información proporcionada por la SHCP, la causa de la pérdida de vigencia de la deducibilidad de impuestos de las DA se debe a la falta de presentación del Aviso Anual de Continuidad, un trámite que no debería ser un problema para las organizaciones pues no representa trámites complicados para su presentación. Al mismo tiempo, de acuerdo a la información proporcionada por integrantes de la Comisión de Fomento, en 2007 la SHCP rechazó 1,796 solicitudes de deducibilidad del ISR de las 2,176 recibidas (82.5%), siendo las causas más comunes de este rechazo (68%): a) la falta de cumplimiento en los estatutos sociales de lo estipulado en la fracción III y/o la fracción IV de la Ley del

9. Información proporcionada por la Secretaría de Hacienda

ISR, referentes a la prohibición de distribuir utilidades entre sus miembros y a la obligación de donar la totalidad de su patrimonio a otra donataria autorizada en caso de disolución, respectivamente; b) la falta de presentación de la constancia para acreditar las actividades (o bien la presentaron con errores); y c) el que su objeto social contemplaba actividades o beneficiarios no autorizables.

A este respecto destaca que los directorios públicos del SAT y la información disponible en su sitio de internet no proveían, del 2007 al 2009, información sobre las causas de la pérdida de la deducibilidad de las DA o el rechazo de las solicitudes, lo cual hizo imposible realizar un análisis más detallado sobre este punto.

• **Donatarias Autorizadas para recibir donativos deducibles del extranjero 2008**

Las DA pueden también recibir donativos deducibles del ISR en el extranjero, lo que facilita la recaudación de fondos fuera del país, incrementando la capacidad de financiamiento de las OSC. De acuerdo a la información proporcionada por la SHCP, en 2008 hubo 1,025 DA que contaron con autorización para recibir donativos deducibles en el extranjero. Esta cifra, como puede observarse en la tabla, implicó un incremento del 22.60% con respecto al año anterior.

En junio de 2008, inició la operación en internet del Sistema Automatizado de Donaciones del Extranjero (SADE), con el objetivo de apoyar a las entidades que reciben donaciones del extranjero para reducir los tiempos de entrada de las mercancías y garantizarles la exención del pago de los impuestos por la importación. Este sistema automatizado brinda servicios a dependencias y entidades del Gobierno Federal, Estados, Municipios o Personas Morales autorizadas para recibir donativos deducibles del ISR. La puesta en operación del SADE implica sin duda un avance importante en términos de la simplificación administrativa llevada a cabo por la SHCP y en su primer año de operación apoyó doce importaciones hechas por DA que representaron el 7.1% del total de importaciones hechas por las organizaciones.

II. IMPLICACIONES PARA EL ENTORNO ECONÓMICO

Opacidad

Un primer aspecto que hay que mencionar es que la información del *Reporte de donatarias autorizadas 2009*, sobre la cual se trabaja tiene opacidad en ciertas áreas. Entre las más importantes están:

- ✓ El Reporte sólo integra la información de 5,243 organizaciones del total de 5,783 donatarias listadas en el directorio del año 2007¹⁰.
- ✓ Debido a que en el periodo de estudio no existe la obligación de presentar en los dictámenes fiscales la información de las organizaciones en las categorías consideradas en el Reporte, los totales de donativos en efectivo y en especie, reportados por estado y nacional, son superiores a los totales de los donativos nacionales y del extranjero. Esto hace no sea posible identificar el origen geográfico de \$ 1,163,040,949 pesos recibidos por las DA, que representan un 3.5% del total de los donativos recibidos en el 2007.
- ✓ Por último, en el análisis de los donativos en efectivo reportados por las DA es importante señalar que los montos totales deben ser considerados como cifras aproximadas debida a una duplicación contable de las donaciones puesto que cada ingreso por este concepto es reportado por cada donataria, lo cual implica que los montos reportados no descuentan aquellos donativos recibidos y reportados por las DA que a su vez transfieren recursos a otras donatarias. La información proporcionada en el *Reporte de donatarias autorizadas 2009* no permite cuantificar el monto duplicado, y por lo tanto, es importante considerar los resultados del análisis como una aproximación a la realidad (SHCP, 2009).

• Triangulación y deducibilidad

La gran mayoría de las DA pierden su condición de donatarias debido a la falta de presentación del Aviso Anual de Continuidad sin aparecer causas claras de este fenómeno durante el estudio. Esto podría indicar que la deducibilidad no necesariamente es un elemento importante para muchas de las OSC, ya que pueden acceder a otro tipo de financiamientos. Para aclarar las causas de este fenómeno resulta necesario hacer estudios específicos al respecto, mismos que no fueron contemplados dentro del alcance de este trabajo. Esto mismo aplica para el caso de la caracterización de las DA de acuerdo a las actividades que desarrollan y por las cuales acceden a la deducibilidad del ISR.

Como resultado del análisis de los impactos de la pérdida de la deducibilidad por las organizaciones, se pudo detectar que éstas utilizan esquemas de *triangulación*, para poder acceder a los beneficios de la deducibilidad. Triangulación la entendemos aquí, como acceder a estímulos fiscales a través de terceras organizaciones, que siendo afines a la organización interesada en acceder a estímulos, le sirve de prestamista. Esto le permite a la primera, reducir costos y mantener su operación sin la necesidad de desarrollar procesos administrativos que impone el régimen fiscal de las DA. Esta solución tomada por las organizaciones si bien les presenta beneficios inmediatos, no necesariamente contribuye en el largo plazo a su fortalecimiento. Tampoco es una práctica deseable en el sector.

10. Esta diferencia implica que la información omitida representa un 9.3% del total de las donatarias para el año 2007.

Este tema necesita investigarse más a fondo para entender mejor esta y otras opciones que en la realidad desarrollan las organizaciones para acceder a los beneficios que proveen los estímulos fiscales. Esta es un área de oportunidad para actores promotores, como el Consejo Técnico Consultivo, y reguladores como la SHCP, para que una vez entendida la realidad se puedan generar nuevos mecanismos fiscales que mejoren las condiciones en que las OSC acceden a los beneficios que otorga el marco fiscal.

• **Concentración**

Durante el 2007, solamente cinco de las DA acumularon un total de \$4,473,333,375 pesos que representan un 19.7% del total de los donativos en efectivo para ese año. Cuando se revisan los donativos en especie esta concentración resulta aún más pronunciada, ya que de nuevo solamente cinco acumularon, en el 2007, un total de \$7,632,221,146 pesos que representan un 74.4% del total de los donativos en este rubro. Esas cinco DA tienen algún tipo de vínculos con las principales empresas mexicanas o las familias propietarias de éstas.

Pero la concentración no se da solamente en términos de ingreso, se da en cuatro renglones clave: por tipo de actividades, por regiones, por sector de origen y por el origen del financiamiento. Esto tiene implicaciones en términos de la diversidad de las DA, su centralización o no, la pluralidad de este subsector y la discrecionalidad o no con la que se accede y otorgan recursos, como discutimos a continuación:

a) Diversidad

El entorno económico de las OSC presenta una gran concentración en actividades asistenciales lo que se podría deber a la falta de categorías del ISR, que esconden la variedad de actividades de las OSC; pero que podría indicar también, que las donatarias autorizadas deciden operar en aquellas actividades que tienen mayores recursos.

Esto podría ser resultado de tres causales que se dan en el entorno económico de las OSC Mexicanas, y que sin duda están entrelazadas:

- ✓ Primero, podría ser una señal de que se privilegian incentivos fiscales para organizaciones asistenciales sobre aquellas que tienen agendas que pueden en determinados momentos implicar la necesidad de que la función pública dialogue o tenga que rendir cuentas.
- ✓ Segundo, podría ser el caso de que el financiamiento privado para las organizaciones se concentra en estas áreas porque son las de interés para la filantropía, lo que hablaría del poco interés que —salvo honrosas excepciones— tienen los sectores con capacidad económica por temas como el medio ambiente, las construcción de bibliotecas y museos, o la construcción de

oportunidades y equidad en grupos vulnerables, todos estos temas que en otros países son una preocupación significativa del sector privado.

- ✓ Tercero, podría ser un indicativo de que el sector organizado de la sociedad civil ha preferido históricamente organizarse alrededor de la asistencia, como discutimos en capítulos anteriores (ver Natal, este volumen). Este interés de las OSC Mexicanas por las actividades asistenciales podría deberse a un tema de cultura, pero también a que el financiamiento ha orientado los intereses de las OSC. En otras palabras las organizaciones se adaptan a la oferta de financiamiento y realizan aquellas actividades para las que hay fondos.

Lo que es indudable es que si se quisiera orientar los estímulos fiscales a fin de apoyar más a otro tipo de organizaciones, esto tendría efectos importantes como lo muestra el incremento de las OSC que reportaron actividades educativas cuando en el 2007 se modificó la ley y se promovieron este tipo de actividades.

b) Descentralización

Otra forma de concentración es la regional. Tanto para el 2007 como para el 2008 el análisis detallado de las DA muestra que desde la perspectiva de la distribución geográfica y por actividad de los donativos, también existe una gran concentración en las principales ciudades del país. Esta gran concentración geográfica de los donativos podría indicar que las donatarias autorizadas nacen y operan en función de las regiones que cuentan con mayores recursos.

c) No discrecionalidad

La no discrecionalidad tiene que ver con que tan abierto es el entorno en cuanto al acceso a recursos. En otras palabras, en la medida en que los actores que financian las actividades de las OSC, no manifiestan preferencias, tienen convocatorias abiertas para cualquier participante y los procesos de evaluación y asignación de fondos son transparentes de cara a la sociedad, y los fondos se distribuyen a lo largo de distintas organizaciones, podemos decir que estamos frente a un entorno con prácticas no discrecionales. Por el contrario, cuando en un entorno, los actores que financian las actividades de la sociedad, sólo financian a organizaciones de vinculadas directamente al donante (ver Natal, 2002) o sus propias fundaciones; no tienen convocatorias abiertas sino que se concentran en determinados grupos de OSC, propiciando con ello la acumulación de fondos en pocas organizaciones.

El análisis detallado de las DA muestra, tanto para el 2007 como para el 2008, que el acceso y recepción de donativos no es equitativo para todas las DA. Existe primero un problema de acumulación. Como mostramos en la sección anterior, en el 2007, se observó una enorme concentración de donativos en pocas organizaciones. En este año se eviden-

ció que las 5 donatarias autorizadas que más donativos en efectivo recibieron acumularon un total de \$ 4,473,333,375 pesos que representan un 19.7% del total de los donativos en efectivo para ese año. Vista esta concentración desde los donativos en especie resulta más pronunciada ya que las cinco donatarias autorizadas que recibieron mayores montos en especie acumularon un total de \$ 7,632,221,146 pesos que representan un 74.4% del total de los donativos en este rubro para el 2007.

Otro problema que genera la discrecionalidad es un fenómeno que hemos señalado con anterioridad el “siamesismo” (Natal, 2002). El siamesismo se da cuando las cadenas de interdependencia entre dos actores hacen que uno de ellos dependa totalmente del primero para sus recursos críticos (ver Natal, 2002, 2010). De tal manera que cuando una empresa financia totalmente a una fundación, controla la toma de decisiones impidiendo su autonomía e incluso decide sobre el destino de sus donativos o el manejo de sus recursos, se genera una organización siamesa que sólo sirve a los intereses de la primera, la empresa, y que poco se vincula con la sociedad. El siamesismo es un problema no menor de las OSC Mexicanas, como discutimos en este mismo volumen (ver Natal y Sanchez, en este mismo volumen).

Estos asuntos, nos deben de llevar a reflexionar en una serie de temas que, en relación con la discrecionalidad, hoy tiene pendientes el entorno económico de las OSC Mexicanas. Primero, la evidencia mostrada en la sección anterior nos lleva a reflexionar sobre cuál es el punto de quiebre en que una DA, que tiene relaciones de dependencia siamesa con una empresa, puede ser considerada una OSC. Por ejemplo, resulta relevante el hecho de que muchas de las DA con mayores ingresos son organizaciones ligadas a empresas acusadas de causar problemas ambientales o personalidades con aspiraciones políticas como la Fundación Lala A.C. o la Fundación del Dr. Simi A. C.

Segundo, los problemas de concentración analizados arriba muestran que es imperativo que el gobierno atienda los problemas de opacidad en la designación y escrutinio de las DA. Tercero, esta discusión muestra que es necesario diseñar mecanismos que nos permitan estudiar cuándo una empresa financia actividades, o programas en ciertas regiones por compromiso social genuino o sólo porque les son de interés para sus actividades de mercado. Esto nos permitiría, entender mejor a partir de la manera en que se adjudican donativos, si la filantropía Mexicana tiene un interés genuino en cambiar las causas estructurales de los problemas sociales y ecológicos del país o, por el contrario, sus actividades sociales resultan funcionales a sus agendas empresariales.

Más aún, la cercanía entre algunas DA y las empresas puede ser una forma de concentración que genere desbalances entre las organizaciones, ya que las primeras tienen infraestructura, recursos económicos y contactos de las empresas que pueden utilizar para captar recursos de otras empresas (empresas proveedoras, por ejemplo), fundaciones y gobiernos. Esto puede además, restringir el ámbito de trabajo de otras OSC, limitar su incidencia en las políticas públicas ya que aquellas con más recursos tendrán más capacidad de ejercer su voz y finalmente, puede tener impactos importantes en la confianza

que la sociedad en general tenga hacia las DA. Otro punto a considerar, pensando en la sociedad en su conjunto, es que la gran concentración de los ingresos por parte de pocas DA que respondan a intereses privados o visiones de la problemática nacional no provenientes de amplios círculos de la sociedad civil, podría hacer que la agenda social sea capturada por dichos intereses.

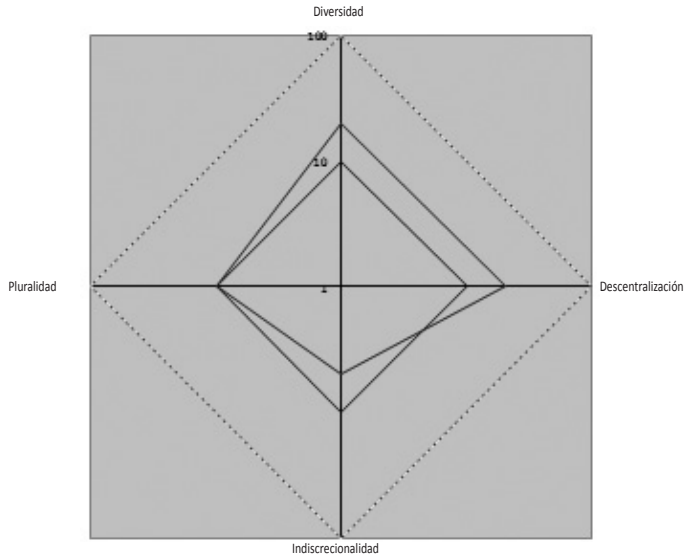
d) Pluralidad

La pluralidad del sector está determinada por la existencia de organizaciones con origen en distintas áreas y sectores de la sociedad. Un entorno plural es aquel que tiene organizaciones provenientes del empresariado, bases populares, clases medias, la *intelligentzia*, etc. Un entorno no plural es aquel en el que la mayoría de las OSC y otros actores de la sociedad civil, tienen el mismo origen. En este sentido, el análisis de la concentración de los donativos evidencio otro fenómeno de especial importancia: la falta de pluralidad en el entorno económico de las OSC Mexicanas.

En el caso particular de las DA, prácticamente todas las que reciben recursos importantes, siguen vinculadas con las principales empresas mexicanas o las familias propietarias de éstas. En el largo plazo, esto puede contribuir a reducir la pluralidad del sector y propiciar que ciertos valores, visiones de mundo e intereses, aquellos de las empresas o intereses privados, estén sobre-representados y/o que la agenda de las OSC sea dirigida hacia prioridades que no necesariamente son las de la sociedad en general. Este es un tema que pone de manifiesto la urgente necesidad de realizar estudios detallados para evaluar los posibles impactos positivos y negativos que la falta de pluralidad puede tener en el desarrollo y fortalecimiento de la sociedad civil.

La gráfica 1 muestra cómo sería el entorno ideal (punteado), con alta diversidad, poca centralización, poco discrecional y con alta pluralidad. Este entorno sería un ambiente adecuado y propicio para que con libertad y equidad todos los intereses de distintos actores sociales pudieran emerger. La función de los estímulos fiscales debería ser, precisamente, diseñar los mecanismos e incentivar a los actores para ir construyendo este marco ideal. Si un entorno económico propicio para las OSC es un bien público, entonces el papel de los recursos públicos debería de ser el propiciar una mayor diversidad, impulsar la descentralización de donativos y de actores a fin de llegar a todas las regiones del país, en especial a las más remotas que son las que necesitan más atención social; de reducir la discrecionalidad construyendo equidad para los diferentes actores sociales; y finalmente, el estimular cada vez más una cultura de la pluralidad.

Gráfica 1. Entorno ideal vs entorno real en México



Lamentablemente, los estímulos fiscales no han caminado en ese sentido, por el contrario, han contribuido a generar una gran concentración. Si bien, es cierto que la revisión de la situación de los estímulos fiscales en 2008, permitió encontrar avances en el número de organizaciones que cuentan con deducibilidad de impuestos, el análisis detallado de los donativos recibidos por las DA en 2007 refleja que no necesariamente estos avances significan la consolidación de las OSC. Esto porque la concentración de donativos en pocas organizaciones vinculadas al sector empresarial o a iniciativas gubernamentales son notables, en el periodo de estudio. La concentración en DA vinculadas a empresas podría tener fuertes impactos negativos en el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Más aún, la evidencia empírica aquí mostrada indica que puede haber una tendencia a que la deducibilidad del ISR esté dirigiéndose a financiar agendas de grupos económicos importantes.

Los párrafos anteriores muestran la urgencia de revisar del fenómeno de concentración en sus cuatro dimensiones, diversidad, descentralización, indiscrecionalidad y pluralidad, ya que la evidencia encontrada permite concluir que estas cuatro dimensiones presentan problemas bastante serios que restringen notablemente el entorno económico de las OSC Mexicanas, y que pueden generar retrocesos y riesgos para el fortalecimiento de la sociedad civil organizada. Por estas razones, es urgente el transparentar el origen personal, empresarial o gubernamental de los donativos, así como la aplicación de los mismos en programas u objetivos concretos. Este es un tema pendiente que a la fecha no observan a cabalidad, ni gobierno, ni donantes, ni las propias DA. Es claro también que es

indispensable la realización de estudios específicos sobre la concentración a fin de construir políticas sólidas para evitarla y fortalecer a las OSC en general.

III. QUÉ SE NECESITA MODIFICAR PARA TENER UN ENTORNO MÁS FAVORABLE A LAS OSC

En esta sección presentamos algunos cambios que consideramos podrían ayudar a mejorar las condiciones del Entorno Económico de las OSC Mexicanas. Estas recomendaciones, bien implementadas, podrían hacer crecer sustantivamente los límites actuales de ese entorno en las esferas de diversidad, descentralización, indiscrecionalidad y pluralidad.

Primero. Para futuros análisis de los donativos y ayudar a transparentar la información financiera, el gobierno, los donantes y las propias DA deben de reducir la opacidad. En particular, es recomendable considerar que la información incluida en los reportes de la SHCP no permite un nivel de análisis importante sobre los donativos recibidos por las DA, ni la cuantificación de montos duplicados por transferencias entre donatarias, ni brinda información detallada sobre el destino final de los recursos (actividad y área geográfica) o sobre el origen de los donativos por tipo de fuente (fundación, empresa, personas físicas, gobiernos, organismos internacionales). Incluir estos campos en los formatos de información solicitada por la SHCP que deben entregar las DA anualmente y en la información solicitada dentro del artículo 28 de la Ley de Ingresos (formato 21), nos permitiría, transparentar el origen de los donativos, el tipo de fuente de financiamiento, su aplicación geográfica, el destino de los recursos por actividad y poder eliminar duplicidades en la contabilidad de los donativos privados. Esto representaría un avance importante en la transparencia de los estímulos fiscales y nos brindaría la oportunidad de establecer análisis más detallados. A los servidores públicos, por su parte, les permitiría revisar la pertinencia de sus estrategias y en caso de redirigirlas para beneficiar a la sociedad civil.

Segundo. Es necesario que La Ley del Impuesto sobre la Renta considere toda la gama de actividades de las OSC¹¹, o por lo menos aquellas que actualmente son reconocidas por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). Esto evitaría que las DA se sobre-representen como asistenciales, pero también daría oportunidad a que otro tipo de organizaciones puedan beneficiarse del estímulos fiscales. Esto sin duda también contribuiría a reducir la triangulación y traería mayor salud y transparencia al sector.

Más aún, es necesario revisar las categorías bajo las que estudiamos, organizamos, financiamos y gravamos a las OSC. Esto nos permitiría tener políticas y mecanismos de atención diferenciados y acordes a sus necesidades. Por ejemplo, Canadá diferencia a través de su marco legal a las organizaciones caritativas y a las organizaciones sin fines de

11. A la fecha de la elaboración de este libro aun no se había realizado

lucro, aplicándoles regulaciones y estímulos fiscales diferenciados (ver Incide, 2007). En México, necesitamos impulsar una discusión amplia, que probablemente nos lleve a una cantidad mayor de actores, pero que sobretodo permita el establecimiento de una política de gobierno que reconozca y estimule la diversidad del sector.

Tercero. El *Reporte de donatarias autorizadas 2009* publicado por la SHCP¹², presenta la información correspondiente al ejercicio fiscal 2007. Esto, debido a que la información de las declaraciones anuales y de los dictámenes fiscales del ejercicio fiscal de 2008 se presenta en los meses de marzo y junio de 2009, por lo que a la fecha en que se elaboran los reportes aún no se cuenta con información del año inmediato anterior. Este fue un error cometido por los Diputados al emitir la Ley de Ingresos 2009, que no consideró los tiempos de presentación de la información financiera por parte de las DA de acuerdo a la legislación fiscal vigente. En este sentido hay una oportunidad enorme para reformar este error y permitir que la información sea lo más reciente posible.

Cuarto. Revisar el límite impuesto por la LISR del 7% de deducibilidad a los donativos, que tiene impactos negativos directos en la sostenibilidad financiera de las organizaciones, así como el que los donativos otorgados a entidades públicas y los donativos en especie recibidos por las DA no se tengan este techo.

Quinto. Reconocimiento plena de las disposiciones de la LFFAROSC en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única para no afectar con este gravamen a las OSC.

Sexto. Es necesario flexibilizar las reglas para la comprobación de gastos por parte de las organizaciones que trabajan en áreas rurales o marginadas donde es difícil obtener comprobantes de gastos.

Séptimo. Sería muy útil incluir en la legislación fiscal el reconocimiento del registro de las OSC ante el Indesol (CLUNI) como acreditamiento de labores para la obtención de la deducibilidad del impuesto sobre la renta.

Octavo. Es importantísimo diseñar e implementar instrumentos fiscales para promover a las OSC. En España, por ejemplo, como resultado de la acción colectiva de las propias organizaciones sociales en lo que se conoció como la Plataforma 0.7%, se cumplió con la resolución de las Naciones Unidas (1970) de destinar el 0.7% del Producto Interno Bruto de los países desarrollados económicamente a la cooperación internacional (ver Incide, 2007). También en España, existe un mecanismo de financiamiento a las organizaciones sociales que destina anualmente el 0.52% del Impuesto de Renta sobre las Personas Físicas (IRPF) a la organización de la elección del contribuyente. Este mecanismo de financiamiento ha tenido impactos importantes en el crecimiento en número de las OSC de ese país (ver Incide, 2007). Este modelo existe en varios países.

Consideramos que estas propuestas pueden lograr, no sólo un incremento en el número de donatarias autorizadas, sino sobretodo pueden propiciar el desarrollo de un entorno económico más favorable, en donde se reduzca la gran concentración que hoy se

12. En cumplimiento del artículo 28 de la Ley de Ingresos 2009

presenta en términos de enfoque, de actividades y geográficos. Asimismo creemos que, de implementarse, los planteamientos señalados arriba pueden reducir la discrecionalidad e incrementar la pluralidad del sector.

CONCLUSIONES

En este capítulo revisamos, la situación de los estímulos fiscales en 2007 y presentamos algunas piezas de información sobre el 2008.

Los datos presentados nos permitieron encontrar avances substanciales en el número de organizaciones que cuentan con deducibilidad de impuestos, el análisis detallado de los donativos recibidos por las DA en 2007 refleja que no necesariamente estos avances significan la consolidación de las OSC pues la concentración de donativos en pocas organizaciones vinculadas al sector empresarial o a iniciativas gubernamentales pueden implicar, por el contrario, importantes retrocesos y riesgos para el fortalecimiento de la sociedad civil organizada.

Como se ha descrito en las secciones anteriores, el análisis de los donativos recibidos en especie y en efectivo por las organizaciones en 2007 hace evidente un fenómeno de concentración de recursos en pocas DA. Este fenómeno resulta muy relevante en términos de la agenda de desarrollo y consolidación del trabajo de las OSC en México, ya que prácticamente todas las DA que reciben recursos importantes están vinculadas con las principales empresas mexicanas o las familias propietarias de éstas.

Si bien la distribución de los donativos por actividades se corresponde con el número de DA registradas por la SHCP para cada actividad en ese año, destaca de forma importante el que algunas actividades como los museos, la reproducción de especies en protección y peligro de extinción y las bibliotecas cuenten con una participación menor al 1% del total de los donativos.

Con base en lo anterior, parece necesario el establecimiento de una política de gobierno que logre promover tanto el establecimiento de nuevas OSC dedicadas a estas actividades, como un incremento del financiamiento privado para las organizaciones.

El hecho de que sean las organizaciones asistenciales la mayoría de las DA, y además, las que reciben la mayor parte de los estímulos, como mostramos en secciones anteriores, parecería ser un indicativo de tres características que podría tener el entorno económico de las OSC Mexicanas. Primero, podría ser una señal de que el gobierno prefiere apoyar a este tipo de organizaciones sobre aquellas que tienen una agenda que puede en algunos momentos implicar la necesidad de que la función pública dialogue o tenga que rendir cuentas. Segundo, podría ser el caso de que el financiamiento privado para las organizaciones se concentra en estas áreas porque son las de interés para la filantropía, lo que hablaría del poco interés que —salvo honrosas excepciones— tienen los sectores con capacidad económica por temas como el medio ambiente, las construcción de bibliotecas y museos, o la construcción de oportunidades y equidad en grupos vulnerables, todos

estos temas que en otros países son una preocupación significativa del sector privado. Tercero, podría ser un indicativo de que el sector organizado de la Sociedad Civil ha preferido organizarse alrededor de la asistencia. Lo más probable es que en realidad estos tres factores en conjunto expliquen el fenómeno de concentración de las OSC.

Si bien las organizaciones no requieren forzosamente la deducibilidad del Impuesto Sobre la Renta para financiar sus actividades, sobre todo aquellas que se financian a través de contribuciones de personas, grupos religiosos o fuentes de financiamiento internacional, contar con el estatus de DA apoya de forma importante el acceso a más fuentes de financiamiento en México.

La pérdida de la deducibilidad puede generar triangulación, lo que si bien le permite a algunas OSC que utilizan este procedimiento mantener su operación y continuar con su objetivo social, puede debilitar las relaciones con los financiadores, provocar retrasos en la recepción de los recursos y una dependencia hacia otra organización que entorpece su propio fortalecimiento de su operación institucional. Este fenómeno devela la oportunidad de encontrar mecanismos para reducir costos de transacción para la deducibilidad de impuestos.

Por último, es evidente la necesidad de estudiar de forma detallada los estímulos fiscales que tienen las donatarias autorizadas vinculadas a empresas y sus posibles efectos (positivos y negativos) en la participación de las OSC. Esto es importante hacerlo de cara a una agenda gubernamental que busque impulsar el trabajo de las OSC y una mejor distribución del financiamiento privado entre las distintas actividades.

La aplicación de un marco y estímulos fiscales diferenciados aparece como una opción para lograr una mejor distribución de los donativos privados entre las organizaciones, entre regiones geográficas y entre actividades. Otras acciones que pueden ayudar al impulso de las OSC son la simplificación administrativa para la obtención de la calidad de donataria autorizada, la creación de un mecanismo como el existente en España para que las personas físicas puedan orientar el destino de una porción del ISR que pagan anualmente y la posibilidad de establecer alianzas o relaciones formales entre organizaciones para acceder a donativos privados de forma coordinada con potenciales reducciones en costos de transacción y de administración para acceder a los beneficios de la deducibilidad de impuestos. Este punto, como otros que se tocan en este capítulo representan una oportunidad para impulsar la agenda social en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2008), *Propuesta del CTC en la mesa de trabajo con la SHCP acerca de los ordenamientos fiscales y hacendarios relacionados con las actividades de las OSC*, documento de trabajo. http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx/CTC/archivos/actividades/PROPUESTAS_CTC_MESA_TRABAJO_SHCP_OC_20_2008.pdf
- García, Sergio, Michael D. Layton, Judith Rodríguez y Ana Paulina Rosas. *Donativos privados 2006. Una aproximación a la contribución ciudadana para las causas sociales*, México, D.F.: Incide Social, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), junio 2009.
- Ruiz Guerra, Ana Joaquina, Antonio Alejo Jaime y Ana Verónica Stern. *Instrumentos gubernamentales para el fortalecimiento de la sociedad civil en la experiencia internacional: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia y España*, México, D.F.: Incide Social, octubre 2007.

ANEXO

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 2008 estableció a la letra en su artículo 28 la obligación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de “publicar en su página de Internet y entregar a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, así como al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de dicho órgano legislativo y a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores antes del 30 de junio de 2009, el Presupuesto de Gastos Fiscales. El Presupuesto de Gastos Fiscales comprenderá al menos, en términos generales, los montos que deja de recaudar el erario federal por conceptos de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal. Dicho presupuesto deberá contener los montos referidos estimados para el ejercicio fiscal de 2010 desglosado por impuesto y por cada uno de los rubros de ingresos que la ley respectiva contemple. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá publicar en su página de Internet y entregar, a más tardar el 31 de marzo de 2009, a las instancias a que se refiere el primer párrafo de este artículo un reporte de las personas morales y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta, en el que se deberá señalar, para cada una, los montos de los donativos obtenidos en efectivo y en especie, así como los recibidos del extranjero y las Entidades Federativas en las que se ubiquen las mismas, clasificándolas por tipo de donataria de conformidad con los conceptos contenidos en los artículos 95, 96, 98 y 99 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 31, fracción II y 114 de su Reglamento. Para la generación de este reporte, la información se obtendrá, entre otras fuentes, de la que las donatarias autorizadas estén obligadas a presentar en el dictamen fiscal simplificado a que se refiere el Código Fiscal de la Federación.”

CAPÍTULO VI

LA FINANCIACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO: NUEVOS DATOS Y NUEVAS IDEAS SOBRE LAS INSTITUCIONES DONANTES Y LAS DONATARIAS AUTORIZADAS

Michael D. Layton, Ana Paulina Rosas y Leticia Jáuregui

INTRODUCCIÓN

El crecimiento de la sociedad civil organizada y el aumento de actividades filantrópicas por parte de empresas, celebridades y la gente más adinerada a nivel mundial han elevado la figura de la institución donante (*"foundation"* en inglés) a un perfil más elevado y, por lo tanto, han recibido una mayor atención. La creación de la Fundación Bill y Melinda Gates con un donativo de 30 mil millones de dólares y luego el compromiso de otro estadounidense, Warren Buffett, de doblar el tamaño de la fundación dieron lugar a la especulación y hasta reclamos hacia el mexicano Carlos Slim, el tercer miembro del troika que ha dominado la lista de los más ricos de Forbes; el activismo de estrellas de pop latinas como Shakira y Ricky Martin o el esperado evento del Teletón han creado, por un lado, un ambiente de elogios y alabanzas sobre la generosidad y esfuerzo de las empresas e individuos más grandes y exitosos, pero al mismo tiempo, ha levantado críticas y suspicacias sobre sus motivaciones (¿evasión fiscal?) e intenciones (¿cuánto recaudan? ¿a quién dan?).

Hasta el momento ni los aplausos ni los ataques han tenido un fundamento más allá de perjuicios y anécdotas. En este sentido, la negación de los donantes mexicanos a divulgar sus actividades y recursos —a veces por el mandato bíblico “que tu mano derecha no sepa que hace la izquierda”— continúa sucediendo. En este sentido, los datos del portal de transparencia de las donatarias autorizadas (DA) implementado por del Servicio de Administración Tributaria (SAT) —disponibles por la primera vez sobre el año 2007— nos permiten dar un paso adelante en nuestro entendimiento sobre las instituciones donantes en México: del flujo de sus donativos, su magnitud, sus fuentes y sus destinos.

En México no existe una figura legal específica para estas instituciones, por ello, en el presente capítulo el término “instituciones donantes” (ID) se refiere a las 150 donatarias autorizadas con mayores niveles de donativos otorgados; las cuales representan el

91 por ciento de los donativos otorgados por las DA en el 2007. El objetivo es exponer las peculiaridades de éstas DA, sus formas de financiamiento y la distribución de sus recursos.

La aportación financiera que brindaron las instituciones donantes (ID) en 2007 fue de \$6,701,359,059 pesos. Estos se distribuyeron entre personas morales privadas (82 por ciento), personas morales públicas (16 por ciento) y personas físicas (3 por ciento). Lo anterior significa que las 150 ID contribuyen, aproximadamente, con más del 50 por ciento de los recursos totales recibidos provenientes de personas morales privadas.

INSTITUCIONES DONANTES: ¿FUNDACIONES MEXICANAS?

En México, ni la palabra “fundación” ni la palabra “filantropía” tiene el mismo significado que en inglés. Filantropía una connotación de caridad proveniente de la tradición católica y “fundación” puede significar cualquier tipo de organización de la sociedad civil y no sólo aquellas dedicadas al financiamiento de terceros¹.

En realidad no existe una definición de fundación aplicable en todo el mundo, sin embargo, se puede caracterizar como un cúmulo de activos manejados por un consejo administrativo independiente, establecido para seguir los intereses de los fundadores y/o miembros del consejo directivo². Según *Volker Then*³ la función de las fundaciones depende de la relación entre el Estado y la política y el Estado y las fundaciones. La relación del gobierno mexicano con la sociedad civil y/o, en este caso, las instituciones donantes, depende de manera directa de qué organizaciones son, la capacidad de las mismas y su poder de influencia, es decir, se da de manera particular.

En este sentido, el caso mexicano ejemplifica tres de los seis modelos de relación propuestos por *Volker Then*: (1) en algunos casos, es un modelo liberal en el que las fundaciones actúan de manera paralela al Estado y, por lo tanto, se ven como una alternativa al mismo, prueba de ello, es que muchas empresas no inscriben sus programas de filantropía corporativa o responsabilidad social como instituciones acreditadas ante el gobierno; (2) es muestra del modelo periférico, ya que en ocasiones sus instituciones donantes son vistas como actores un tanto insignificantes, y a pesar de que, en algunos casos son reconocidas como valiosas, lo son así sólo si no rompen el *estatus quo*; (3) por último, hay un cúmulo de fundaciones que muestran un modelo corporativo en el que existe una relación de subsidiariedad entre el gobierno y la misma. Esto es una muestra una falta de coherencia en el actuar del gobierno y las mismas fundaciones. En México, al igual que en Latinoamérica “no hay una conciencia real de las fundaciones como un sector distinto

1. Michael Layton, “Philanthropy in Latin America”, en *International Encyclopedia of Civil Society*, Anheier, Helmut; Toepler, Stefan (editores), New York: Springer, 2009, p. 1201.
2. Tymen Van der Ploeg, “Law, Foundations”, en, *International Encyclopedia of Civil Society*, Anheier, Helmut; Toepler, Stefan (editores), New York: Springer, 2009, p. 924.
3. Konstantin Kehl Voker Then, “Functions of, Foundations”, en, *International Encyclopedia of Civil Society*, Anheier, Helmut; Toepler, Stefan (editores), New York: Springer, 2009, p. 695.

y la mayoría de las instituciones se identifican a sí mismas con su campo de acción más que con su calidad como donante. De la misma manera el gobierno no ha reconocido la importancia de establecer incentivos fiscales para promover sus donaciones”⁴.

La función, constitución y alcances de las fundaciones dependen del régimen legal aplicable. La ley que norma a este tipo de organizaciones, en los países en los que la misma existe, regula su establecimiento, administración y supervisión como una persona legal, así como las condiciones ante las cuales goza de beneficios fiscales dado su carácter de bien público⁵. Esta legislación resulta fundamental:

En diferentes partes del mundo el número de individuos adinerados crece. Ellos buscarán la posibilidad de usar su dinero para el beneficio general y para intereses privados o familiares. En algunos paraísos fiscales las fundaciones son usadas como un “vehículo de múltiples propósitos” con condiciones de entrada sencillas. Por razones económicas otros países deben desarrollar grupos de legislación similares para preservar el dinero de los ciudadanos adinerados en su país. Esto generará, dónde se presente necesario, la distinción de reglas legales concernientes a fundaciones públicas o con propósito públicos, y las fundaciones privadas o con intereses familiares o privados⁶.

La legitimidad de las fundaciones como actores sociales relevantes va de la mano con la transparencia y la rendición de cuentas. En ocasiones, esta es entendida, a nivel internacional, como una protección en contra de actitudes criminales. En este sentido, la guerra contra el terrorismo en Estados Unidos y/o la lucha contra el lavado de dinero han generado presiones para la apertura de información sobre las fundaciones⁷. Sin embargo, esta implica un importante reto global que va más allá de la apertura de la información, sino también a responsabilizarse por sus acciones frente a sus *stakeholders* o asociados. .

¿Cómo se reflejan estos conceptos en México? La noción de ID empleado en este capítulo se basa en la cantidad de donativos otorgados por cada institución. Dadas las características de estas organizaciones es incorrecto encuadrarlas, estrictamente, como *grantmaking foundations*, término usado en la legislación y la práctica en los Estados Unidos —para referirse a aquellas organizaciones que, mediante un fondo patrimonial, asignan sus recursos a organizaciones o individuos que realizan actividades caritativas⁸. En México la clasificación más cercana se encuentra en aquellas DA registradas bajo el rubro autorización: “apoyo económico a otras DA”. Sin embargo, de las 150 ID analizadas únicamente el 21 por ciento son de este tipo.

Existen esfuerzos previos por darle coherencia y orden a la información existente sobre estas instituciones (ver Natal, et. al, *Recursos Privados para Fines Públicos: las insti-*

4. Michael Layton, “Philanthropy in Latin America”, *op. cit.*, p. 1205.

5. Tymen Van der Ploeg, *op.cit.*, p. 925.

6. *Ibidem*, p. 927.

7. *Ibidem*, p. 924.

8. Dichas organizaciones y actividades son reguladas por: Section 501(c)(3) of the Internal Revenue Code (see 501(c)(3)) and will be eligible to receive tax-deductible charitable gifts. Council of Foundations, *Glossary of Philanthropic Terms*, <http://www.cof.org/whoweserve/terms/index.cfm#501c3#501c3>

tuciones donantes en México, 2002 y Cemefi, *Directorio de fundaciones y entidades donantes en México*, 2006). Para definir a este tipo de organizaciones toman en cuenta factores como: el origen de los fondos, si cuentan o no con patrimonio propio, si operan programas propios, la naturaleza de las actividades que realizan y el tipo de gobierno y de gestión de la institución⁹. De acuerdo a lo anterior *The Council of Foundations* agrupa a las fundaciones en: independientes, familiares, comunitarias, globales y corporativas¹⁰. Aunque de gran relevancia en su escenario particular estas definiciones son difíciles de utilizar en el caso mexicano. Hasta el momento ha sido difícil crear una radiografía de estas ID en México por que:

La falta de una cultura de transparencia de las ID mexicanas es notable. Algunas no tienen la práctica de publicar estados financieros, y la gran mayoría no sienten que deban hacerlos públicos. La desconfianza de otras, les hace suponer que cualquier información que den al público se traducirá en una enorme demanda por parte de las OSC aspirantes a obtener financiamiento. Este es el caso en especial de aquellas que trabajan en un estilo “cerrado”, que prefieren tener un perfil bajo y poca visibilidad¹¹.

Prueba de lo anterior es que de las 150 ID analizadas, que suponemos son las que cuentan con la mayor capacidad institucional, tan sólo el 53 por ciento (79) declararon un medio de comunicación electrónico, ya sea correo electrónico o página web. De estas 79 el ocho por ciento (6) dieron, únicamente, su correo y el 92 por ciento (73) de ellas proporcionaron una página de Internet. Esto significa que de estas 150 ID apenas el 49 por ciento cuenta con una página de Internet. Ante este panorama contar con los datos cuantitativos que brinda el portal de transparencia del SAT es un avance considerable. La fuente de información es la “Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal” disponible en el portal de transparencia del SAT¹² los cuales son datos auto-reportados sin revisión de la autoridad. Los datos aquí presentados incluyen, únicamente, a las donatarias autorizadas. Esto significa que se excluyen a otros donantes, por ejemplo, los diversos programas de donación de corporativos, los cuales no cuentan con esta figura legal. Sin embargo, el portal del SAT es una sustanciosa fuente de información que revela datos sobre los donantes institucionales mexicanos más importantes.

9. Cemefi, *Directorio de Fundaciones y entidades donantes en México*, INDESOL, CEMEFI, México, 2005, p. 14.

10. The Council of Foundations, *Who we serve*, <http://www.cof.org/whoweserve/index.cfm?navItemNumber=14829> (consultada el 3 de febrero de 2009).

11. Alejandro Natal, Patricia Greaves y Sergio García, *Recursos Privados para Fines Públicas: las Instituciones Donantes en México*, CEMEFI, The Synergos Institute y El Colegio Mexiquense, México, 2002.

12. La página de acceso a este sitio es bastante compleja, por ello, el PFSC del ITAM creó un instructivo para acceder a la página que puede encontrar en el siguiente sitio: <http://www.filantropia.itam.mx/docs/Instrucciones%20SAT.pdf>.

Radiografía de las Instituciones Donantes Mexicanas

En 2007, las DA autorizadas reportaron donativos otorgados por un total de \$9,125,871,277 pesos. De esta cifra el 91 por ciento (\$8,269,575,201 pesos) fue otorgado por 150 DA que por sus altos niveles de donación llamamos instituciones donantes (ID).

- **Características de las ID mexicanas: localización, rubro autorizado y distribución de sus donativos en ejercicio fiscal 2007.**

La centralización de los recursos es latente, por ejemplo, la Fundación Carlos Slim A.C. explica por sí sola el 40 por ciento de los donativos otorgados. A esta le siguen un grupo de nueve DA que junto con la Fundación Carlos Slim A.C. aportan el 59 por ciento del total (\$ 5,403,826,086 pesos). Cada una brinda entre el cuatro y el 1.5 por ciento de los recursos totales (de \$385,700,507 a \$132,690,181 pesos). A este le sigue un grupo de 27 asociaciones que representan el 13 por ciento del total y de manera particular donan entre el 1.4 y 0.5 por ciento (\$12,9842,976 a \$41,080,128 pesos). Las otras 118 DA, equivalen a 18 por ciento del total y entregan de manera individual entre el 0.4 y 0.1 por ciento del total (\$40,968,117 a \$5,301,424 pesos). (Ver Anexo 7.1 Análisis de donativos otorgados por las 150 DA con mayores donativos otorgados en el 2007).

La siguiente tabla muestra a las diez donatarias con mayores niveles de donativos otorgados. Es difícil enlistar a estas instituciones donantes en categorías, ya que representan una diversidad en relación con las fuentes u origen de recursos. Sin embargo, vale la pena detenerse a pensar en las características que las distinguen.

Tabla 1.1 Diez donatarias con mayores números de donativos otorgados en 2007 (ordenada descendientemente de acuerdo al porcentaje de donativos otorgados).

Denominación	Donativos Recibidos	Donativos Otorgados	% D. Otorgados	% Acumulado
Total (4,758 DA)	20,133,952,901	9,125,871,277		
Total (150 DA)	6,644,430,394	8,269,575,201		90.62
Fundación Carlos Slim, A.C.	602,509,573	3,671,974,224	40.24	40.24
Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P.	0	385,700,507	4.23	44.46
Nacional Monte de Piedad, I.A.P.	0	303,977,167	3.33	47.79
Fundación Alfredo Harp Helú, A.C.	24,500	168,177,470	1.84	49.64
Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A.C.	100,000	165,305,960	1.81	51.45
Fomento Social Banamex, A.C.	110,891,824	153,178,057	1.68	53.13
Fundación Grupo Lala, A.C.	34,107,991	147,028,168	1.61	54.74
Fundación GRUMA, A.C.	142,888,170	142,423,966	1.56	56.30
Fundación Banorte, A.B.P.	114,454,538	133,370,386	1.46	57.76
Visión Mundial de México, A.C.	115,680,840	132,690,181	1.45	59.21

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

La tabla aquí presentada informa sobre la contribución de estas organizaciones. A continuación se ofrece una breve descripción del modo en que se financian estas diez fundaciones:

- ✓ Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P.¹³: se creó en 2000 con el legado *post mortem* de Don Gonzalo Río Arronte. Por lo tanto, es una organización netamente donante: para 2007 no cuenta con donativos recibidos y sus otros ingresos equivalentes a \$725,211,652 pesos provienen de intereses, arrendamiento, dividendos y plusvalía neta. Su misión es llevar a cabo, en las áreas de salud, agua y adicciones, tareas para apoyar, complementar y fomentar

13. Para mayor información consultar: Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P. (<http://fgra.org.mx/>) (consultada el 25 de febrero de 2010).

los proyectos a través de programas de prevención, educación en investigación; a fin de asegurar la sustentabilidad de los mismos. De 2000 al 2008 canalizo el 19 por ciento de sus recursos (\$603,757,597 pesos), a proyectos relacionados con el agua el siete por ciento (\$226,242,900 pesos) a adicciones y el 74 por ciento (\$2,315,136,497) a salud. Para 2007 cuenta con un capital de \$9,284,104,757 pesos.

- ✓ Fundación Carlos Slim, A.C.: “creada en 1986 con el nombre de Asociación Carso A.C., en febrero de 2006 cambió su denominación social a Fundación Carso, A.C. y el 24 mayo de 2008 a Fundación Carlos Slim, con la misión de establecer una serie de proyectos sin fines de lucro, relacionados con la educación, la salud, la justicia y el desarrollo personal y colectivo mediante la aportación de recursos humanos y económicos, para dotar a la sociedad mexicana de las herramientas necesarias para su superación profesional y social. El patrimonio de Fundación Carlos Slim es de 3,500 millones de dólares”¹⁴. Los donativos que otorga equivalen al 40 por ciento del total y sus ingresos, notablemente menores a los egresos, provienen de donativos y otros ingresos (78 por ciento del total), principalmente, intereses y dividendos.
- ✓ Fundación Alfredo Harp Helú, A.C. y Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A.C.¹⁵: ambas instituciones fueron creadas a iniciativa de un grupo de mexicanos encabezados por el empresario Alfredo Harp Helú (presidente honorario vitalicio). La primera inicia en 1990 y se concentra, al igual que la segunda en seis áreas: educación, cultura, deporte, actividades productivas, beneficio social, salud y apoyo en desastres naturales. El balance general, presentado en el sitio oficial de ambas, expone para 2007 un patrimonio de \$5,136,182,939 pesos y donativos totales acumulados (1990 a 2007) de \$1,831,291,269 pesos beneficiando a 1,464 organizaciones. En su página oficial declara haber contribuido con un monto de \$371,267,605 pesos en 2007.
- ✓ Nacional Monte de Piedad, I.A.P.¹⁶; fue fundada en el siglo dieciocho y es una de las fundaciones donantes más importantes de México. Esta institución

14. Carlos Slim Helú, “Actividad Social”. <http://www.carlosslim.com.mx/responsabilidad.html#carso> (consultado el 26 de febrero de 2009).

15. Actualmente, han constituido una nueva fundación, miembro de este grupo de la Fundación Herp Helú Deportes. Fundación Herp Helú, “Fundación-misión”, <http://www.fahh.com.mx> (consultada el 26 de febrero de 2010) y Fundación Herp Helú Oaxaca, “Datos Financieros” <http://www.fahho.org/> (consultada el 26 de febrero de 2010).

16. Michael Layton, “A Paradoxical Generosity: Resolving the Puzzle of Community Philanthropy in Mexico”. *Giving. Thematic Issues on Philanthropy and Social Innovation - Issue on Community Philanthropy: an evolutionary framework*. Editada por invitación por Ceri Oliver Evans y Susan Wilkinson Maposa. Num. 1/09 Bologna: Bononia University Press, 2010. Para más información ver Nacional Monte de Piedad. <http://www.montepiedad.com.mx/> (Consultado el 17 de Febrero de 2009).

tiene dos aspectos importantes. En primer lugar, es una institución financiera que opera una extensa red de casas de empeño con 152 sucursales en 30 de los 32 estados de la república. Ellos ofrecen préstamos pequeños asegurados por sus pertenencias personales a una tasa efectiva anual del 48 por ciento, la más baja del mercado. La institución beneficia cada año, literalmente, a millones de mexicanos que de otra manera no tendrían acceso a crédito. Es una institución donante con contribuciones anuales de más de 30 millones de dólares (2007) que se dirigen, aproximadamente, 1,000 organizaciones receptoras. Es realmente un modelo inusual de filantropía comunitaria, ya que no está soportado por donaciones sino por la necesidad económica y los intereses pagados por los mismos individuos de bajos recursos. El monte fue fundado por Don Pedro Romero de Terreros, un hombre de negocios católico, que buscaba crear un mecanismo por el cual la asistencia de los más necesitados se volviera autosustentable: tanto los motivos religiosos como de liderazgo en los negocios han permanecido constantes en el desarrollo de la filantropía en México. Para 2007 cuenta con un capital de \$ 6,785,816,000 pesos. En este caso se reportan ingresos provenientes, únicamente, de otros ingresos tales como: otros e intereses ganados.

- ✓ Fomento Social Banamex, A.C.¹⁷: es una asociación civil sin fines de lucro, creada por iniciativa del Consejo de Administración de Banco Nacional de México, S.A. Forma parte del departamento de “Compromiso Social Banamex” el cual, a través de instituciones sin fines de lucro y de programas específicos, fomenta el desarrollo social, la educación, la cultura y el cuidado del medio ambiente con una visión de mediano y largo plazo. Fomento Social reporta como ingresos: donativos (71 por ciento) y otros ingresos (29 por ciento), provenientes de intereses e ingresos por patrocinio.
- ✓ Fundación Grupo Lala, A.C.¹⁸: fue fundada por el Grupo Industrial LALA en 1985 y forma parte de su programa de responsabilidad social — la empresa cuenta con el distintivo de “Empresa Socialmente Responsable”. Las empresas (filiales) del Grupo LALA aportan recursos económicos para los proyectos. Presenta una gran cantidad de donativos recibidos por diversos donantes (86 por ciento del total) y, a diferencia de las otras ID sus otros ingresos provienen, únicamente de intereses y representan el 14 por ciento de sus ingresos.

17. Banamex, “Compromiso Social”, http://www.banamex.com.mx/esp/acerca_banamex/compromiso_social/index.html (consultado el 25 de febrero de 2010).

18. Centro Mexicano para la Filantropía, Reunión 2009, “Movilización de Recursos”, <http://www.cemefi.org/reunion/ponencias/11%20de%20noviembre/movilizacionderecursos/Fundaciones%20empresariales/Fundacion%20Lala.pdf> (consultada el 26 de febrero de 2010).

- ✓ Fundación GRUMA, A.C.¹⁹: fundación establecida por el grupo industrial Gruma, S.A.B. de C.V., es el líder indiscutible en la producción de tortillas y harina de maíz a nivel mundial. Sus donativos, provenientes de persona moral y pública nacional constituyen el 99 por ciento de sus ingresos (no cuenta con un sitio de Internet).
- ✓ Fundación Banorte, A.B.P.²⁰: esta asociación fue formada por el Grupo Financiero Banorte. Sus ingresos se constituyen de donativos de persona moral privada (99 por ciento) y tiene otros ingresos por concepto de intereses (no cuenta con un sitio de Internet).
- ✓ Visión Mundial de México, A.C.²¹: es una agrupación internacional trabaja en México desde 1982. Es parte de la Confraternidad Internacional de World Vision, fundada en 1950 y con presencia en casi 100 países alrededor del mundo. Actualmente, apoya a 330 comunidades agrupadas en 20 proyectos micro-regionales en nueve estados de la República Mexicana. Una importante fuente de su financiamiento viene por parte de patrocinios a niños y su alianza con fundaciones donantes como la Fundación Wal-Mart. Dichos donativos constituyen el 99 por ciento de sus ingresos, mientras que el uno por ciento, asignado por sus otros ingresos, se compone de: intereses, diversos y venta de activo fijo. A diferencia de las otras ID su principal misión es la operación de proyectos propios.

Esta breve descripción de las diez principales entidades donantes constituye una fiel radiografía de la diversidad de su financiamiento. Esto ejemplifica en buena manera la dificultad que representa la categorización de estas DA en el término de fundaciones y la investigación de su comportamiento.

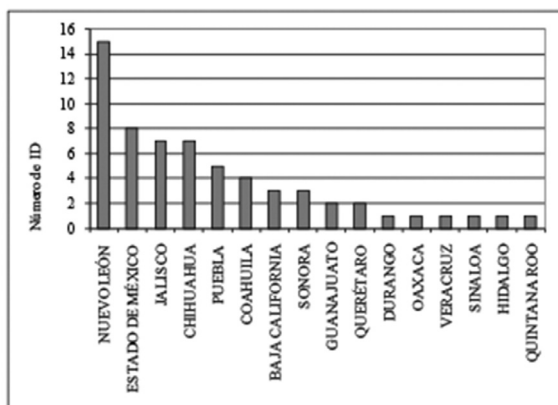
¿Dónde se localizan las instituciones donantes en la república mexicana? Al igual que los recursos el número de ID se encuentra concentrado en el Distrito Federal (59 por ciento de las ID), Nuevo León (diez por ciento), Estado De México y Jalisco (cinco por ciento respectivamente). Es notable que tan sólo 17 estados tengan instituciones donantes. De ellas 11 cuentan con más de una institución donante, seis tienen una y casi la otra mitad de los estados (15) no tienen ninguna.

19. Esta es la página de internet de la empresa, ya que la fundación no cuenta con la propia. Gruma, <http://www.gruma.com/vEsp/> (consultada el 26 de febrero de 2010).

20. Esta fundación no cuenta con página de Internet.

21. Visión Mundial México, "¿Quiénes somos?" <https://visionmundial.org.mx/patrocinios.php> (consultada el 26 de febrero de 2010).

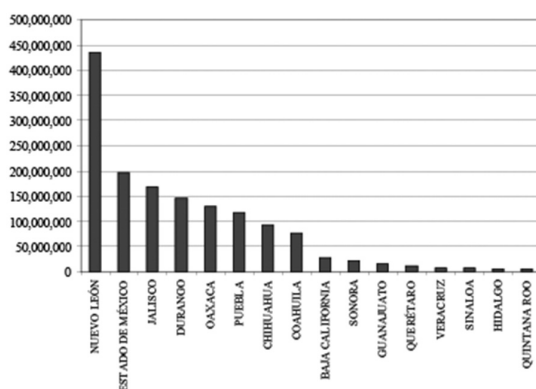
Gráfica 1.1 Localización de las Instituciones Donantes por entidad federativa (sin incluir al Distrito Federal).



Fuente: SAT, “Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal”. <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

La siguiente gráfica muestra la ubicación y monto de los donativos otorgados por las ID sin incluir a la ciudad de México, ya que sus datos son tan grandes y distintos a los de todo el país que distorsionan la gráfica. Durango presenta importantes contribuciones gracias a la Fundación Grupo Lala A.C., sin embargo, Chihuahua cuenta con un mayor número de ID (siete).

Gráfica 1.2 Donativos otorgados por las ID según entidad federativa (sin Distrito Federal)



Fuente: SAT, “Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal”. <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

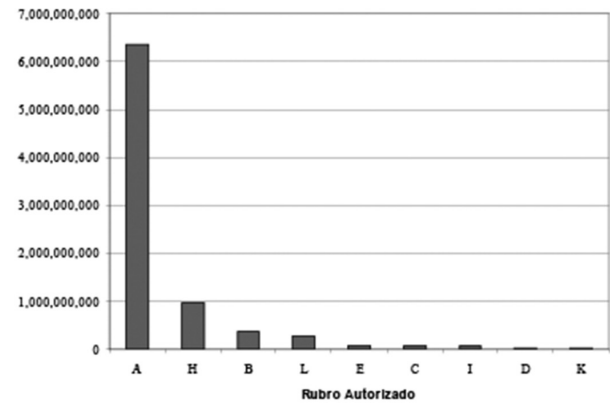
¿En qué rubro autorizado para las donatarias autorizados se encuentran las ID en México? Las DA pueden inscribirse dentro de más de un rubro autorizado, siempre y cuando tengan la acreditación de una entidad gubernamental competente. En el presente análisis se informa, únicamente, sobre el rubro que reportaron las DA en el portal de transparencia. Una institución donante en México puede acudir a cualquier rubro, aunque el SAT ofrece el título “H”, “donatarias de apoyo económico a otras DA”, el cual parece concordar con el fin de una ID.

Sin embargo, de este grupo de 150 ID el 43 por ciento reportan ser “asistenciales”, mientras que sólo el 21 por ciento son de “apoyo económico a otras DA”. A este grupo le siguen las “Educativas” con el 16 por ciento. En este rubro se inscriben tantas instituciones académicas (i.e. Colegio México Bachillerato A.C.) como asociaciones dedicadas al otorgamiento de becas (i.e. Fideicomiso Bécalos). Por ejemplo, en este rubro el primer lugar lo ocupa la Fundación BBVA Bancomer A.C. la cual declara dar a personas físicas, organizaciones y al gobierno. En segundo lugar, está la Universidad Iberoamericana A.C. que reporta donativos otorgados, exclusivamente por concepto de apoyos económico a otras OSC. El caso de la Sociedad Panamericana de Estudios Empresariales, A.C., es distinto, ya que sus donativos otorgados son dirigidos a “beneficiarios directos”.

En cuanto a los recursos entregados por este grupo de ID la distribución es la siguiente: las primeras (A) otorgan el 77 por ciento, las segundas (H) el 12 por ciento y, por último, las educativas (B) el 5 por ciento. El rubro asistencial es el predominante. Inclusive si elimináramos las donaciones de la Fundación Slim A.C., (\$3,671,974,224 pesos) los donativos otorgados por las asistenciales seguirían siendo los más altos.

El siguiente paso es distinguir su figura legal de las Instituciones Donantes. La figura predominante es la asociación civil (A.C.) con el 71 por ciento de los casos, le siguen las instituciones de asistencia privada (I.A.P.) con el 11 por ciento de las ID y, en tercer lugar, la sociedad civil (S.C.) con el nueve por ciento. Los recursos otorgados de acuerdo a la figura legal se acomodan de acuerdo a la misma jerarquía. En este sentido, tenemos que siete de los diez donantes analizados anteriormente son A.C., en especial, este número se vuelve significativo porque la Fundación Slim cuenta con esta figura legal. Sin embargo, al igual que en el caso del rubro asistencial, aún sin el trascendente monto de esta ID, la A.C. sería la figura legal que más recursos otorga.

Gráfico 1.3. Donativos Otorgados (ID) por Rubro Autorizado



Fuente: SAT, “Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal”. <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

Nota: Para recordar los rubros ver Anexo 7.2 Rubros Autorizados a las Donatarias Autorizadas según la clasificación del SAT.

Tabla 1.2 Figura Legal de las Instituciones Donantes

Figura legal	Frecuencia	Porcentaje del total	Donativos Otorgados
A.C.	106	71	6,769,792,635
I.A.P.	17	11	977,926,278
S.C.	13	9	180,602,572
A.B.P.	2	1	138,782,906
No indicada*	3	2	90,414,479
Fideicomiso	4	3	66,267,579
I.B.P.	3	2	25,839,633
S.A.	2	1	19,949,119

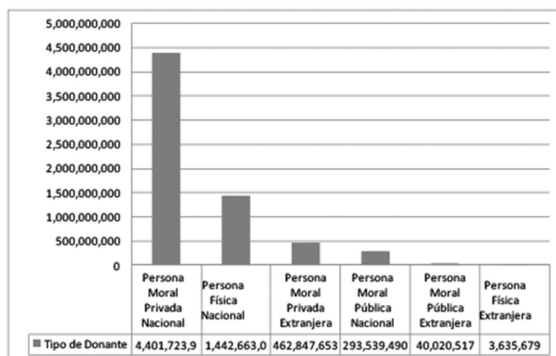
*Las que no indicaron su figura jurídica fueron el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad de Monterrey. Esto se da porque las instituciones educativas pueden no tener figura legal si tiene otra A.C. a la cual están ligadas. Por ejemplo, en el caso del ITAM es la Fundación Mexicana de Cultura A.C. la que sustenta la figura jurídica.

• Donativos Recibidos en el ejercicio fiscal 2007

Los mecanismos de financiamiento de las instituciones donantes se dan a través de donativos y otros ingresos, sin embargo, los datos de estas 150 ID nos muestran que la mayoría proviene de personas morales privadas nacionales, es decir de empresas u otras donatarias nacionales. Además, resalta la posición que tienen las aportaciones de

las personas morales públicas nacionales (cuatro por ciento) que resultan ser una menor proporción que en el agregado nacional (12 por ciento del total).

**Gráfica 1.4 Donativos recibidos por las Instituciones Donantes
(por tipo de donante)**



Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

Con esta gráfica podemos constatar que el financiamiento principal proviene de personas morales privadas (66 por ciento). Las personas físicas nacionales proveen tan sólo una tercera parte (22 por ciento). A pesar de la importancia de los donativos de personas privadas algunas de ellas persiguen, también, financiamiento público. De las 150 ID aquí analizadas el 27 por ciento cuentan con CLUNI.²² Al igual que en el agregado para este grupo de ID las fuentes nacionales son primordiales, ya que equivalen al 92 por ciento, mientras que las extranjeros representan tan sólo el ocho por ciento. En promedio estos donantes reciben 4,766,449 pesos en cada donativo lo cual resulta ser menor que lo reportado en los totales generales (4,908,326 pesos). Esto demuestra que muchas de ellas son organizaciones dedicadas primordialmente al financiamiento de proyectos como la Fundación Gónzalo Río Arronte, I.A.P.

El portal de transparencia ofrece el campo de llenado voluntario para indicar el capital humano con el que cuenta la donataria: plantilla laboral y voluntariado. De las 150 ID el 81 por ciento (122) declaro el número de empleados con los que cuenta. De este 81 por ciento la plantilla laboral total es de 34,237 empleados que equivale al 14 por ciento del total reportado por las DA en 2007. Estas 122 ID representan solo el 0.02 por ciento de las 4,758 donatarias. En cuanto al número de voluntarios se reportan, exactamente el doble, 28 por ciento del total. Para éste último sólo declararon el 69 de las ID, un poco menos de

22. Indesol, "Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil: directorio de organizaciones". www.corresponsabilidad.gob.mx (consultado el 21 de agosto de 2009).

la mitad, las cuales equivalen al 0.01 por ciento de las DA. Por tanto, las ID absorben una proporción importante de la plantilla laboral.

Tabla 1.3 Capital Humano de las Instituciones Donantes

	Totales (ID)	% del Total (4,758 DA)
Plantilla Laboral	34,237	14
Plantilla Voluntariado	34,251	18

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

Al comparar los promedios nacionales con los de las 150 ID estos resultan considerablemente inferiores, ya que para las 4,758 DA el promedio de la plantilla laboral es de 60 y para el voluntariado es de 50. En contraste, las ID superan por mucho estos números al tener medias de 283 y 333 respectivamente. Esto indica que son estas las DA que elevan el promedio nacional con el cual es imposible darnos una idea de la situación del sector en cuanto a su aportación en términos de capital humano. Es importante decir que el carácter opcional de este título hace que estos números sean poco confiables. Sin embargo, haciendo uso de esta información podemos decir que las ID mexicanas contribuyen con la creación de 34, 237 trabajos remunerados y opción de trabajo voluntario para 34,251 personas.

Tabla 1.4 Ingresos Totales de las Instituciones Donantes

	Totales (ID)	% de Ingresos Totales (ID)
Ingresos totales	34,290,850,396	
Donativos Recibidos	6,644,430,394	19
Otros Ingresos	27,646,420,002	81

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

Los ingresos totales generados por éstas 150 DA representan el 41 por ciento del total de los recursos que ingresaron al sector de las DA en 2007. Además, resalta que, al igual que en las cifras nacionales, la proporción de "otros ingresos" (81 por ciento) con respecto a donativos recibidos (19 por ciento) es mayor (74 contra 42 por ciento en los totales nacionales). Esto deja ver que a diferencia de lo esperado las OSC sobreviven por otros ingresos y no de los donativos que reciben solidariamente.

La siguiente tabla, ordenada descendentemente de acuerdo al porcentaje que otros ingresos representan del total, muestra la distribución de los ingresos de acuerdo al rubro autorizado. Se observa que sólo las dedicadas a actividades culturales cumplen con el tope del diez por ciento a "otros ingresos". Para las demás sus "otros ingresos" oscilan entre el 20 y 95 por ciento, siendo las dedicadas al rubro educativo, asistencial y de obras públicas las que mayor proporción de otros ingresos presentan (95, 81 y 52 por ciento respectivamente).

Tabla 1.5 Ingresos de las Instituciones donantes (por rubro autorizado)

Rubro Autorizado	% de ID	Donativos Recibidos	Otros Ingresos	Ingresos Totales (ID)	Otros Ingresos como % de Ingresos Totales (ID)
B. Organizaciones Civiles y Fideicomisos Educativos (Artículo 95, fracción X de la Ley del ISR)	16	948,725,590	15,728,214,761	16,676,940,351	94
A. Organizaciones Civiles y Fideicomisos Asistenciales (Artículo 95, fracción VI de la Ley del ISR)	43	2,448,769,113	10,485,660,669	12,934,429,782	81
I. Organizaciones Civiles y Fideicomisos para Obras o Servicios Públicos (Artículo 31, segundo párrafo del Reglamento de la Ley del ISR)	3	39,989,894	42,649,360	82,639,254	52
L. Organizaciones Civiles y Fideicomisos Autorizados para Recibir Donativos Deducibles en los Términos de los Convenios Suscritos por México para Evitar la Doble Tributación (Art. 95, fracciones VI, X, XI, XII, XIX y XX de la Ley del ISR y Regla 3.10.1 de	9	1,751,525,321	924,473,308	2,675,998,629	35
H. Organizaciones Civiles y Fideicomisos de Apoyo Económico de Otras Donatarias Autorizadas (Artículo 96 de la Ley del ISR)	21	811,140,975	372,690,386	1,183,831,361	31
K. Organizaciones Civiles y Fideicomisos Propietarios de Museos Privados con Acceso al Público en General (Artículo 114 del Reglamento de la Ley del ISR)	1	26,521,407	6,833,313	33,354,720	20
K. Organizaciones Civiles y Fideicomisos Propietarios de Museos Privados con Acceso al Público en General (Artículo 114 del Reglamento de la Ley del ISR)	1	26,521,407	6,833,313	33,354,720	20

C. Organizaciones Civiles y Fideicomisos para la Investigación Científica (Artículo 95, fracción XI de la Ley del ISR)	2	241,433,475	59,550,484	300,983,959	20
E. Organizaciones Civiles y Fideicomisos Becantes (Artículo 95, fracción XVII y 98 de la Ley del ISR)	3	195,140,949	24,878,711	220,019,660	11
D. Organizaciones Civiles y Fideicomisos Culturales (Artículo 95, fracción XII de la Ley del ISR)	2	181,183,670	1,469,010	182,652,680	1

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

En los números totales (4,758 DA) son el rubro educativo, el asistencial y las autorizadas para recibir donativos deducibles de impuestos para evitar la doble tributación las que ocupan los primeros lugares en cuanto a proporción de otros ingresos como porcentaje del total. A continuación se analizarán las partidas de egresos reportadas por las ID en el Portal de Transparencia.

Tablas 1.6 Egresos de las Instituciones Donantes

	Totales (ID)
Monto Total de Puntilla Laboral ¹	4,398,568,088

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

La tabla 1.9 muestra la suma de los salarios a empleados asimilados y no asimilados. En la tabla siguiente encontramos los gastos realizados por la DA. Dada la falta de definiciones que brinda el portal no es posible conocer si los montos pagados por salarios se incluyen en algún tipo de gasto o si en sus estados financieros los presentan, también, desglosados.

Gastos ²	Totales (ID)
Gastos de Operación	15,446,359,100
Gastos de Administración	6,511,351,178
Gastos de Representación	296,772,040

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

Si tomamos estos datos como ciertos los resultados muestran que los gastos de operación equivalen al 69.26 por ciento, los administrativos al 29.41 por ciento y los de representación al 1.33 por ciento.

	Totales (ID)
Donativos Otorgados	8,269,575,201

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

Analizar el patrón de los donativos otorgados por las ID requirió una metodología distinta. Dado que en esta sección las DA tienen la opción de escribir el nombre del receptor sin ofrecer una clasificación estandarizada es difícil agrupar las cifras. Por ello, tomamos una muestra que incluye a las primeras 30 ID que representan el 73 por ciento de los donativos otorgados en el 2007. La fuente es el portal de transparencia: la "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal" (consultadas el 1 de enero de 2010).

Dentro de esta muestra se estudió el patrón de las contribuciones identificando a grandes rasgos tres tipos de receptores: persona moral pública, persona moral privada y personas físicas²³ (haciendo referencia a los conceptos del SAT enlistados en la Tabla 1.7).

Tabla 1.7 Clasificación de donantes y definición de receptores

Tipo de donante (SAT)	Definición de receptores
Persona moral privada nacional	Persona Moral Privada: Empresa u OSC*
Persona moral privada extranjera	
Persona física nacional	Persona Física: Individuos o público en general.
Persona física extranjera	
Persona moral pública nacional	Persona moral pública: Gobierno u organizaciones internacionales (OI)
Persona moral pública extranjera	

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

A continuación, se presentan los esquemas de donación para este grupo de DA de acuerdo al peso específico por grupo receptor en el ejercicio fiscal 2007:

23. En esta categoría se incluyen a los receptores cuyo nombre no fue explícito o incluía al público en general, beneficiarios sin especificar organización y nombres particulares.

Tabla 1.8 Donativos otorgados por las principales 30 Instituciones Donantes

	Donativos Otorgados	D. Otorgados como % del total	Número de acciones	Promedio por acción
Donativos otorgados (Total)	6,701,359,059	73	3,194	2,098,109
P. Morales Privadas	5,465,527,638	82	2,699	2,025,020
P. Morales Públicas	1,055,624,636	16	470	2,246,010
P. Físicas	180,206,785	3	25	7,208,271

Fuente: SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

Las primeras 30 donantes otorgaron una cantidad aproximada de 6, 701, 359,059 pesos lo que equivale casi al doble de sus donativos recibidos 3,619,772,652. Esto nos habla de un grupo de organizaciones con recursos considerables cuyo objetivo principal es fortalecer el financiamiento del sector civil y el apoyo al gobierno en sus tareas sociales. Esto se refleja en la asignación de sus recursos: el 82 por ciento fue destinado a otras organizaciones o grupos de la sociedad civil, 16 por ciento al sector público y apenas el cuatro por ciento a personas físicas. El promedio de los donativos otorgados que entregan estas asociaciones por acción es de 2,098,109 pesos.

Los donativos dirigidos a gobierno equivalen a 1, 055, 624,636 pesos en 470 donaciones con un promedio de 2, 246,010 pesos por acción. Estas cifras son, de acuerdo con los números presentados en los "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública" de la Secretaría de Hacienda, mucho mayores que en 2006, donde las entidades gubernamentales reportan haber recibido donaciones totales de 189, 437,217 pesos y un promedio de 1, 491,632 pesos por donación²⁴.

Para darle nombre y apellido a estas ID presentamos la lista de las 30 donantes mostrando en cada columna las aportaciones entregadas por tipo de receptor. La siguiente gráfica se ordena descendientemente de acuerdo a los donativos otorgados a personas morales privadas, ya que son los que explican el 82 por ciento de las donaciones. En la tabla resaltan las donaciones de la Fundación Slim que dentro de estas 30 donantes representa el 67 por ciento de las donaciones, Nacional Monte de Piedad que explica el seis por ciento y la Fundación Alfredo Harp Helú que equivale al tres por ciento. En el caso de la Fundación Slim las contribuciones más fuertes son realizadas a la Fundación Carso de la Salud (ver tabla 1.3).

24. Para realizar este comparativo se tomaron las cifras correspondientes únicamente a las OSC nacionales presentadas en la sección que tiene como fuente: SHCP, "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Anexos, Anexos de Finanzas Públicas", Cuarto trimestre de 2006, http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/InformeTrimestral_2.aspx (consultado el 2 de octubre de 2009).

En cuanto a donaciones a gobierno se refiere son las Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P., Fundación GRUMA, A.C. y Congregación Mariana Trinitaria, A.C. las que ocupan los primeros lugares. La primera realizó su mayor contribución por 35,883,162 pesos a: “organismo público descentralizado de servicios de salud”. Por último, en la categoría de persona física resalta Educadores Callejeros A.C, Fundación TV Azteca A.C y México Unido Pro Derechos Humanos, A.C.. Esta etiqueta encierra a aquellas donaciones hechas: al “público en general”, nombres particulares u otros receptores sin alguna constitución jurídica específica. En el caso de Educadores Callejeros esta fue dirigida en “apoyo a zonas afectadas en Tabasco, Veracruz por inundación. Apoyo a sierras de Hidalgo, Durango, Sinaloa, Oaxaca, Chihuahua, Sonora Guerrero.”.

Tabla 1.9 Distribución de los donativos otorgados de las 30 principales donantes.

	Clasificación			
	P Físicas	PM Privada	PM Pública	Total
Totales 30 DA	180,206,785	5,465,527,638	1,055,624,636	6,701,359,059
Fundación Carlos Slim, A.C.	0	3,671,974,224	0	3,671,974,224
Nacional Monte de Piedad, I.A.P.	0	303,121,422	855,745	303,977,167
Fundación Alfredo Harp Helú, A.C.	0	159,986,821	8,190,649	168,177,470
Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A.C.	0	140,216,430	25,089,530	165,305,960
Fundación Grupo Lala, A.C.	0	132,854,521	14,173,647	147,028,168
Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos, A.C.	0	104,496,737	0	104,496,737
Tranquilidad y Esperanza, A.C.	0	100,181,853	0	100,181,853
Fundación para la Protección de la Niñez, I.A.P.	0	86,691,303	571,642	87,262,945
Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P.	0	84,776,929	300,923,578	385,700,507
Becas, Cultura y Estudios, S.C.	0	72,175,075	0	72,175,075
Fomento Social Banamex, A.C.	0	68,157,431	85,020,626	153,178,057
Fondo para Niños de México, A.C.	0	64,072,223	0	64,072,223
Fundación Telmex, A.C.	0	60,191,839	0	60,191,839
Instituto Tecnológico Autónomo de México.	0	50,415,060	0	50,415,060
Fundación Televisa, A.C.	0	49,357,184	250,000	49,607,184
Fundación Grupo Modelo, A.C.	0	48,958,089	15,890,457	64,848,546
Fundación Soriana, A.C.	3,681,805	44,425,862	10,890,496	58,998,163
Fundación Teletón México, A.C.	0	41,697,000	206,000	41,903,000
Fundación Wal Mart de México, A.C.	0	37,610,164	7,217,782	44,827,946
Fundación Gigante, A.C.	0	37,333,688	1,629,430	38,963,118
Fundación Merced, A.C.	7,944,750	33,023,367	0	40,968,117
Fundación BBVA Bancomer, A.C.	18,000	25,799,455	50,747,366	76,564,821
Fundación GRUMA, A.C.	0	16,423,966	126,000,000	142,423,966
Fundación Banorte, A.B.P.	0	11,503,734	121,866,652	133,370,386
Visión Mundial de México, A.C.	10,272,458	10,220,970	112,196,753	132,690,181
Fundación TV Azteca, A.C.	35,201,576	5,534,402	344,150	41,080,128

Fundación de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, A.C.	0	3,284,409	44,760,637	48,045,046
Congregación Mariana Trinitaria, A.C.	0	1,043,480	128,799,496	129,842,976
Educadores Callejeros, A.C.	68,774,804	0	0	68,774,804
México Unido Pro Derechos Humanos, A.C.	54,313,392	0	0	54,313,392

Fuente: SAT, “Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal”. <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

La tabla anterior resalta con negritas los montos de donación más altos en cada una de las categorías. Lo que nos permite identificar los patrones de donación en cada ID. En general, casi todas contribuyen tanto en el sector privado como en el gubernamental. Para concluir con el tema de las donaciones realizadas por ID se muestran los diez montos donados más altos, sin importar el tipo de receptor. Se distingue que los receptores son en su mayoría donatarias autorizadas u OSC. Principalmente, la Fundación Carlos Slim que reporta nueve acciones de donación, todas a OSC mexicanas.

Tabla 1.10 Diez primeros donativos otorgados por las Instituciones Donantes

Institución Donante	Monto	Receptor	Categorización
Fundación Carlos Slim, A.C.	2,825,321,688	Instituto Carso De La Salud, A.C.	PM Privada
Fundación Carlos Slim, A.C.	835,000,000	Instituto Carso De La Salud, A.C.	PM Privada
Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A.C.	125,285,541	Colegio La Salle Oaxaca A C	PM Privada
Visión Mundial de México, A.C.	111,962,064	Gobierno De Chiapas: Medicinas Y Artículos De Salud	PM Pública
Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos, A.C.	104,496,737	Bancos De Alimentos Afiliados	PM Privada
Fundación GRUMA, A.C.	100,000,000	Tesorería De La Federación Ayuda Chiapas Y Tabasco	PM Pública
Educadores Callejeros, A.C.	68,774,804	Apoyo A Zonas Afectadas En Tabasco, Veracruz Por Inundación. Apoyo A Sierras De Hidalgo, Durango, Sinaloa, Oaxaca, Chihuahua, Sonora Guerrero.	P Física
México Unido Pro Derechos Humanos, A.C.	54,313,392	Donación Productos Varios A Instituciones De Asistencia Pública, A Grupos Vulnerables, Comunidades Rurales Y Urbanas En Extrema Pobreza	P Física
Instituto Tecnológico Autónomo de México.	50,000,000	Asociación Mexicana De Cultura, A.C.	PM Privada
Fundación Banorte, A.B.P.	50,000,000	Tesorería De La Federación	PM Pública

CONCLUSIONES

La principal característica de las instituciones donantes en México es la centralización de los recursos, lo que implica poca variedad de financiamiento y líneas de acción para las OSC emergentes. Al limitar la disponibilidad de financiamiento este monopolio frena la creación de un ambiente propicio para la sociedad civil. En este sentido, como argumenta de la Maza, es importante reconocer una esencial contradicción entre el in-

cremento de recursos y su concentración en América Latina, de donde emerge la filantropía: ¿pueden estos esfuerzos, viniendo de la desigualdad mover a sus sociedades hacia la igualdad y la justicia social?²⁵

En el caso mexicano la clara muestra de esta concentración es la Fundación Slim A.C. La muestra de 150 DA elegida representa el 91 por ciento de los donativos otorgados. Las principales fundaciones en 2007 fueron Fundación Slim A.C., Fundación Gonzálo Río Arronte, I.A.P. y Nacional Monte de Piedad, I.A.P. que aportan al 48 por ciento del total de contribuciones.

Dentro de las particularidades de las ID mexicanas encontramos que:

- ✓ Las instituciones donantes en México no sólo tienen la función de donar, sino que también operan sus propios programas. Hay una falta de especialización, reflejado en el marco legal y fiscal que no reconoce una distinción entre donantes y operadores.
- ✓ El sector de las fundaciones empresariales es fuerte, prueba de ello es la presencia de tres fundaciones (Fundación Banorte A.B.P, Fomento Social Banamex, Fundación Grupo Lala, A.C. y Fundación Gruma A.C.). Sin embargo, este continúa realizándose de manera informal y con requisitos de financiamiento poco formales e institucionalizados²⁶.
- ✓ Como hemos establecido, hay una definición legal ni una regulación fiscal para estas ID, por lo tanto, el monto que donan o el uso de sus recursos no está reglamentado. Esto contraste con la cantidad de recursos que manejan y el perfil de los nuevos filántropos mexicanos. Lo más probable resolución de esta contradicción es cambios en la LISR que regula las donatarias.

Sobre la manera en que se registran como donatarias, encontramos que el 43 por ciento de las donantes estudiadas se registran como asistenciales, 21 como de apoyo económico a otras DA y 16 como educativas. En cuanto a la distribución de los recursos entregados las primeras otorgan el 77 por ciento, las segundas el 12 por ciento y, por último, las educativas el 5 por ciento. Dada la relevancia del marco legal es importante resaltar que las principales figuras jurídicas son las asociaciones civiles (71 por ciento) las instituciones

25. Gonzalo de la Maza, "Enabling Environments for Philanthropy and Civil Society: The Chilean Case", in Sanborn and Portocarrero, eds. *Philanthropy and Social Change in Latin America*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2005, pp. 334-335, en Layton, Michael, "Philanthropy and the Third Sector in Mexico: The Enabling Environment and its Limitations", *Norteamérica Revista Académica*, CISAN, UNAM Año 4 no. 1, enero-junio de 2009: 101..

26. Para más información al respecto consultar: Carrillo Collard, Patricia, Socorro Mayec Vargas Arias, Mónica Tapia Álvarez, y Michael Layton con la colaboración de Carlos Torres. "Diagnóstico sobre Filantropía Corporativa en México". Ciudad de México: Fundación Borquez Schwarzbeck, A.C., Synergos Institute, Alternativas y Capacidades A.C., ITAM y Fundación W.K. Kellogg, marzo de 2009. Disponible en: http://www.alternativasociales.org/esp/diagnostico_filantropia.php

de asistencia privada (I.A.P.) (11 por ciento) y sociedades civiles (S.C.) (nueve por ciento). De las 10 ID más sobresalientes siete son A.C.

La primera fuente de financiamiento son los recursos nacionales con el 92 por ciento. Dentro de este 92 por ciento las contribuciones principales vienen de personas morales privadas nacionales que representan el 66 y las personas físicas nacionales con el 22 por ciento. Tanto el monto de donativos como la localización de las ID se encuentra concentrado en cuatro estados: Distrito Federal (59 por ciento de las ID), Nuevo León (10 por ciento), Estado De México y Jalisco (5 por ciento respectivamente).

Los principales receptores de las contribuciones entregadas por las ID en México son otras OSC y entidades gubernamentales. Los principales contribuyentes a las OSC son Fundación Carlos Slim, A.C., Nacional Monte de Piedad, I.A.P. y Fundación Alfredo Harp Helú, A.C. En relación a donativos a gobierno son Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P., Fundación GRUMA, A.C. y Congregación Mariana Trinitaria, A.C. las que mayores montos donan. La institución que recibió el donativo más alto, por 2,825,321,688 pesos, fue el Instituto Carso de la Salud, A.C. Parece que Carlos Slim tiene la posición dominante en el campo filantrópico que tiene en la economía del país.

A pesar de las importantes donaciones económicas que otorgan estas instituciones donantes su contribución es limitada, en comparación con otros donantes a las causas filantrópicas en el mundo. El *The Capgemini and Merrill Lynch World Wealth Report 2007* estudia el nivel de donaciones filantrópicas otorgado por los individuos con mayor nivel de influencia (HNWI), definidos como aquellos con un valor de un millón de dólares en activos financieros. Este identifica diversas regiones del mundo demostrando el argumento que, América Latina es la región que menos contribuciones realiza (3 por ciento). Mientras que “los norteamericanos dieron el 7.6 por ciento de sus carteras, mientras que los filántropos con mayor influencia (HNWI) en la región de Asia Pacífico y Medio Oriente, dedicaron cerca del 11.8 por ciento y el 7.7 por ciento respectivamente. En Europa, los filántropos con mayor influencia (HNW), asignaron el 4.6% de su riqueza a donaciones caritativas”.²⁷ Estas cifras, tristemente, hablan por sí mismas. A pesar de unos individuos muy generosos, la región y México tienen mucho que hacer.

27. Merrill Lynch and Capgemini. 2008. 2007 World Wealth Report. <http://www.ml.com/media/79882.pdf>; 11/5/2008. En Layton, Michael Layton, Michael 2010. “A Paradoxical Generosity: Resolving the Puzzle of Community Philanthropy in Mexico”. Giving. Thematic Issues on Philanthropy and Social Innovation - Issue on Community Philanthropy : an evolutionary framework. Editada por invitación por Ceri Oliver Evans y Susan Wilkinson Maposa. Num. 1/09 Bologna: Bononia University Press, p. 10.

BIBLIOGRAFÍA

- Banamex, "Compromiso Social", http://www.banamex.com.mx/esp/acerca_banamex/compromiso_social/index.html (consultado el 25 de febrero de 2010).
- Carlos Slim Helú, "Actividad Social". <http://www.carlosslim.com.mx/responsabilidad.html#carso> (consultado el 26 de febrero de 2009).
- Carrillo Collard, Patricia, Socorro Mayec Vargas Arias, Mónica Tapia Álvarez, y Michael Layton con la colaboración de Carlos Torres. "Diagnóstico sobre Filantropía Corporativa en México". Ciudad de México: Fundación Borquez Schwarzbeck, A.C., Synergos Institute, Alternativas y Capacidades A.C., ITAM y Fundación W.K. Kellogg, marzo de 2009. Disponible en: http://www.alternativasociales.org/esp/diagnostico_filantropia.php
- Cemefi, *Directorio de Fundaciones y entidades donantes en México*, INDESOL, CEMEFI, México, 2005, p. 14.
- Cemefi, Reunión 2009, "Movilización de Recursos", <http://www.cemefi.org/reunion/ponencias/11%20de%20noviembre/movilizacionderecursos/Fundaciones%20empresariales/Fundacion%20Lala.pdf> (consultada el 26 de febrero de 2010).
- de la Maza, Gonzalo, "Enabling Environments for Philanthropy and Civil Society: The Chilean Case", in Sanborn and Portocarrero, eds. *Philanthropy and Social Change in Latin America*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2005, pp. 334-335, en Layton, Michael, "Philanthropy and the Third Sector in Mexico: The Enabling Environment and its Limitations", *Norteamérica Revista Académica*, CISAN, UNAM Año 4 no. 1, enero-junio de 2009.
- Fundación Gonzalo Río Arronto, I.A.P. (<http://fgra.org.mx/>) (consultada el 25 de febrero de 2010).
- Fundación Harp Helú, "Fundación-misión", <http://www.fahh.com.mx> (consultada el 26 de febrero de 2010).
- Fundación Herp Helú Oaxaca, "Datos Financieros" <http://www.fahho.org/> (consultada el 26 de febrero de 2010).
- Gruma, <http://www.gruma.com/vEsp/> (consultada el 26 de febrero de 2010).
- Layton, Michael, "A Paradoxical Generosity: Resolving the Puzzle of Community Philanthropy in Mexico", en *Giving. Thematic Issues on Philanthropy and Social Innovation - Issue on Community Philanthropy: an evolutionary framework*, Editada por invitación por Ceri Oliver Evans y Susan Wilkinson, Maposa. Num. 1/09 Bologna: Bononia University Press, 2010.
- Layton, Michael, "Philanthropy in Latin America", en *International Encyclopedia of Civil Society*, Anheier, Helmut; Toepler, Stefan (editores), New York: Springer, 2009, p. 1201.
- Merrill Lynch and Capgemini. 2008. 2007 World Wealth Report. <http://www.ml.com/media/79882.pdf>; 11/5/2008. Layton, Michael, "A Paradoxical Generosity: Resolving the Puzzle of Community Philanthropy in Mexico", en *Giving. Thematic Issues on Philanthropy and Social Innovation - Issue on Community Philanthropy: an evolutionary framework*, Editada por invitación por Ceri Oliver Evans y Susan Wilkinson, Maposa. Num. 1/09 Bologna: Bononia University Press, 2010.
- Nacional Monte de Piedad. <http://www.montepiedad.com.mx/> (Consultado el 17 de Febrero de 2009).
- Natal, Alejandro, Patricia Greaves y Sergio García, *Recursos Privados para Fines Públicos: las Instituciones Donantes en México*, CEMEFI, The Synergos Institute y El Colegio Mexiquense, México, 2002.
- SAT, "Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal". <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (fecha de consulta el 1 de enero de 2010).

- SAT, "Directorio de Donatarias Autorizadas". http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/default.asp (consultado el 30 de agosto de 2009).
- SAT, "Manual de Usuario para capturar información en Portal de Transparencia Donatarias". http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/default.asp (consultado el 1 de octubre de 2009).
- SHCP, "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Anexos, Anexos de Finanzas Públicas", Cuarto trimestre de 2006, http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/InformeTrimestral_2.aspx (consultado el 2 de octubre de 2009).
- The Council of Foundations, *Who we serve*, <http://www.cof.org/whoweserve/index.cfm?navItemNumber=14829> (consultada el 3 de febrero de 2009).
- The Council of Foundations, *Glossary of Philanthropic Terms*, <http://www.cof.org/whoweserve/terms/index.cfm#501c3#501c3>
- Van der Ploeg, Tymen "Law, Foundations", en *International Encyclopedia of Civil Society*, Anheier, Helmut; Toepler, Stefan (editores), New York: Springer, 2009, p. 924 – 928.
- Visión Mundial México, "¿Quiénes somos?" <https://visionmundial.org.mx/patrocinios.php> (consultada el 26 de febrero de 2010).
- Voker Then, Konstantin Kehl "Functions of, Foundations", en *International Encyclopedia of Civil Society*, Anheier, Helmut; Toepler, Stefan (editores), New York: Springer, 2009, p. 695- 699.

Anexo 7.2 Análisis de donativos otorgados por las 150 DA con mayores donativos otorgados en el 2007).

Anexo 7.2 Análisis de donativos otorgados por las 150 DA con mayores donativos otorgados en el 2007					
	Denominación	Donativos Recibidos	Donativos Otor- gados	Porcentaje	% Acumulado
	TOTALES (4,758 DA)	20,133,952,901	9,125,871,277		
	TOTALES (150 DA)	6,644,430,394	8,269,575,201		
1	Fundación Carlos Slim, A.C.	602,509,573	3,671,974,224	40.24	40
2	Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P.		385,700,507	4.23	44
3	Nacional Monte de Piedad, I.A.P.		303,977,167	3.33	48
4	Fundación Alfredo Harp Helú, A.C.	24,500	168,177,470	1.84	50
5	Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A.C.	100,000	165,305,960	1.81	51
6	Fomento Social Banamex, A.C.	110,891,824	153,178,057	1.68	53
7	Fundación Grupo Lala, A.C.	34,107,991	147,028,168	1.61	55
8	Fundación GRUMA, A.C.	142,888,170	142,423,966	1.56	56
9	Fundación Banorte, A.B.P.	114,454,538	133,370,386	1.46	58
10	Visión Mundial de México, A.C.	115,680,840	132,690,181	1.45	59
11	Congregación Mariana Trinitaria, A.C.	3,186,881	129,842,976	1.42	61
12	Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos, A.C.	4,074,163	104,496,737	1.15	62
13	Tranquilidad y Esperanza, A.C.	35,996,705	100,181,853	1.10	63
14	Fundación para la Protección de la Niñez, I.A.P.	2,020,601	87,262,945	0.96	64
15	Fundación BBVA Bancomer, A.C.	191,958,667	76,564,821	0.84	65
16	Becas, Cultura y Estudios, S.C.	106,493,200	72,175,075	0.79	65
17	Educadores Callejeros, A.C.	18,516,502	68,774,804	0.75	66
18	Fundación Grupo Modelo, A.C.	160,466,803	64,848,546	0.71	67
19	Fondo para Niños de México, A.C.	91,809,919	64,072,223	0.70	68
20	Fundación Telmex, A.C.	73,444	60,191,839	0.66	68
21	Fundación Soriana, A.C.	58,366,825	58,998,163	0.65	69
22	México Unido Pro Derechos Humanos, A.C.	491,500	54,313,392	0.60	70
23	Instituto Tecnológico Autónomo de México.	9,566,545	50,415,060	0.55	70

24	Fundación Televisa, A.C.	146,063,359	49,607,184	0.54	71
25	Fundación de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, A.C.	1,396,487	48,045,046	0.53	71
26	Fundación Wal Mart de México, A.C.	43,790,200	44,827,946	0.49	72
27	Fundación Teletón México, A.C.	1,225,576,000	41,903,000	0.46	72
28	Fundación TV Azteca, A.C.	291,456,827	41,080,128	0.45	73
29	Fundación Merced, A.C.	43,919,529	40,968,117	0.45	73
30	Fundación Gigante, A.C.	63,891,059	38,963,118	0.43	73
31	Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A.C.	23,523,981	38,117,705	0.42	74
32	Montepío Luz Saviñón, I.A.P.		37,362,980	0.41	74
33	Fundación Aloysius, A.C.	41,093,350	36,105,939	0.40	75
34	Fundación Luz Saviñón, I.A.P.	35,536,411	35,704,347	0.39	75
35	Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C.	120,664,901	34,298,359	0.38	75
36	Universidad Iberoamericana, A.C.	14,612,464	33,914,537	0.37	76
37	Ejército de Salvación Internacional, A.C.	6,381,928	31,979,758	0.35	76
38	Fundación Monte Fénix, A.C.	1,010,828	30,964,396	0.34	76
39	Investigaciones y Estudios Superiores, S.C.	44,261,899	29,507,750	0.32	77
40	Desarrollo Académico, A.C.	27,003,023	29,400,000	0.32	77
41	Asociación Educativa México Central, A.C.	72,818,557	29,158,397	0.32	77
42	Multibanco Mercantil Fideicomiso de Fomento Industrial Lanfi 54343-8		28,668,589	0.31	78
43	Universidad de Monterrey.	33,289,627	27,639,328	0.30	78
44	Fundacion AndanaC, A.C.	24,940,410	25,560,730	0.28	78
45	Fundación Manuel Arango, A.C.	39,172,511	24,912,654	0.27	79
46	Fundación Universal 3° Milenio, A.C.	25,000	23,830,131	0.26	79
47	Un Kilo de Ayuda, A.C.	91,066,695	23,774,653	0.26	79
48	Fondo Unido Chihuahua, A.C.	18,566,698	23,237,822	0.25	79
49	Colegio México Bachillerato, A.C.	1,081,575	22,254,000	0.24	80

LA FINANCIACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

50	Unión de Empresarios para la Tecnología en la Educación, A.C.	114,065,494	22,178,880	0.24	80
51	Fundación México Unido, A.C.	13,963,707	20,610,510	0.23	80
52	Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, A.C.	103,844,000	20,540,295	0.23	80
53	Fundación Chrysler, I.A.P.	26,521,407	20,500,562	0.22	81
54	Fundación Deacero, A.C.	33,418,394	20,471,870	0.22	81
55	Fundación Pedro y Elena Hernández, A.C.	223,504,890	19,073,965	0.21	81
56	Centros Culturales de México, A.C.	15,630,674	18,997,613	0.21	81
57	Fundación Espinosa Rugarcía, I.A.P.	1,800,000	18,858,444	0.21	81
58	Fundación Vamos México, A.C.	23,179,033	18,817,364	0.21	82
59	Comité Cívico de Ford de México y de la Asociación Mexicana de Distribuidores Ford, A.C.	35,682,890	17,773,371	0.19	82
60	Asociación Programa Lazos, I.A.P.	56,831,916	17,630,988	0.19	82
61	Fundación Educa México, A.C.	23,977,892	17,038,683	0.19	82
62	Fideicomiso F/2001089, Béalos.	76,214,855	16,421,726	0.18	82
63	Fundación Aloysius Guadalajara, A.C.	54,738,800	16,390,420	0.18	83
64	Fundación Sertull, A.C.	47,060,000	15,980,930	0.18	83
65	Fundación Best, A.C.	72,558,613	15,455,507	0.17	83
66	Fundación Kaluz, A.C.	24,221,338	14,942,827	0.16	83
67	Promoción de Enseñanza y Ciencia, A.C.	31,064,614	14,802,043	0.16	83
68	HSBC México, S.A Fideicomiso 186180	10,836,300	14,390,611	0.16	83
69	Fundación Coca-Cola, A.C.	14,305,083	14,207,700	0.16	84
70	Centro Universitario México, A.C.	195,989	13,968,600	0.15	84
71	Fundación Mary Street Jenkins, I.B.P.	2,764,800	13,664,387	0.15	84
72	Fideicomiso Núm. 14522-8 Coca Cola Albergues Escolares Indígenas. Banco Nacional de México, S.A.	18,540,408	13,609,119	0.15	84
73	Fundación Universidad Autónoma de Nuevo León, A.C.	100,440	13,554,798	0.15	84

74	Fundación Dibujando un Mañana, A.C.	14,095,878	13,092,429	0.14	84
75	Fundación José Cuervo, A.C.	8,816,614	13,041,415	0.14	84
76	Quiera Fundación de la Asociación de Bancos de México, A.C.	19,428,684	12,485,419	0.14	85
77	Por los Niños del Planeta, A.C.	7,248,328	12,362,121	0.14	85
78	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.	221,310,778	12,360,091	0.14	85
79	Asociación Técnico Cultural Garza Barragán, S.C.	31,720,678	11,644,134	0.13	85
80	Fundación para el Apoyo a la Formación de la Infancia, A.C.	13,538,505	11,212,377	0.12	85
81	Fundación Nacional de Trasplantes, A.C.	4,417,131	10,990,403	0.12	85
82	Fundación ARA, A.C.	18,955,000	10,742,650	0.12	85
83	Fundación Rafael Dondé, I.A.P.		10,546,801	0.12	85
84	Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.	26,727,978	10,141,802	0.11	86
85	Patronato Pro Salud Chihuahua, A.C.	3,613,186	9,988,727	0.11	86
86	Fundación Axtel, A.C.	10,087,780	9,876,621	0.11	86
87	Fundación Jumex, A.C.	148,018,200	9,648,737	0.11	86
88	Antonio Chedraui Caram, A.C.	12,012,976	9,467,052	0.10	86
89	Desarrollo Integral para la Salud, A.C.	25,585,392	9,089,100	0.10	86
90	Casa Hogar Luz Nava, A.C.	92,400	9,000,000	0.10	86
91	Faprode, A.C.	4,070,028	8,977,335	0.10	86
92	Alimentos para los más Necesitados de León, A.C.	922,731	8,961,042	0.10	86
93	Agroreservas, S.C.		8,712,387	0.10	86
94	Fundación Centro Libanés, A.C.	14,438,418	8,704,575	0.10	87
95	Fomento Moral y Educativo, A.C.	232,068	8,682,910	0.10	87
96	Fundación GBM, I.A.P.	11,468,524	8,638,690	0.09	87
97	Fundación Metlife México, A.C.	32,712,900	8,605,945	0.09	87
98	Fundación León XIII, I.A.P.	24,796,284	8,601,118	0.09	87

LA FINANCIACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

99	Fundación Magdalena Ruiz de Del Valle, I.A.P.		8,075,703	0.09	87
100	FONABEC, A.C.	7,086,412	7,962,440	0.09	87
101	Cáritas Mexicana, I.A.P.	23,510,302	7,751,789	0.08	87
102	Fundación del Empresariado Sonorense, A.C.	10,388,904	7,641,859	0.08	87
103	Casa de Asistencia y Rehabilitación para Indigentes, A.C.	6,590,566	7,623,320	0.08	87
104	Sólo por Ayudar, A.C.	8,596,886	7,614,188	0.08	87
105	Centro de Educación y Cultura Ajusco, S.C.	13,516,523	7,564,105	0.08	88
106	Desarrollo Comunitario Santa María, A.C.	7,464,973	7,464,973	0.08	88
107	Fundación Diez Morodo, A.C.	4,300,000	7,458,693	0.08	88
108	Fundación ADO, A.C.	7,413,275	7,256,826	0.08	88
109	Banco de Alimentos de Navojoa, I.A.P.	2,374,120	7,225,275	0.08	88
110	Programa de Apoyo y Beneficios Escolares, S.C.	6,000,000	7,195,216	0.08	88
111	Fundación del Dr. Simi, A.C.	147,550,184	7,099,124	0.08	88
112	Bachillerato Universidad Iberoamericana Noroeste, A.C.	87,783	7,095,666	0.08	88
113	Fundación Castro Limón, A.C.	10,266,160	7,025,755	0.08	88
114	Julita T. Viuda de Del Valle y Antonio Del Valle Talavera, I.A.P.		7,015,000	0.08	88
115	Ruedas para la Humanidad, I.B.P.	287,500	6,871,244	0.08	88
116	Centro de Estudios Técnicos Laguna del Rey, A.C.	6,117,494	6,809,153	0.07	88
117	Bermúdez Mascareñas, S.C.	152,334,222	6,799,981	0.07	88
118	Banco Nacional de Mexico, S.A. Fid. Coca Cola Construye 14393-4	7,000,000	6,786,653	0.07	89
119	Campo San Antonio Fundación Pape, A.C.		6,732,285	0.07	89
120	Demos, I.A.P.	7,373,501	6,688,539	0.07	89

121	Fondo de Becas Esposos Rodríguez, S.C.		6,687,561	0.07	89
122	Los Cafetos, S.C.	9,548,825	6,564,148	0.07	89
123	Fomento Cultural Banamex, A.C.	33,465,252	6,485,850	0.07	89
124	Asociación Julio Roldán, I.A.P.	2,093,306	6,385,423	0.07	89
125	Fideicomiso por los Niños de México, Todos en Santander Serfin Núm. F/321241. Banco Santander Mexicano, S.A.	7,943,274	6,340,000	0.07	89
126	Banco de Alimentos del Centro del Estado de Hidalgo, A.C.	1,000,228	6,208,705	0.07	89
127	Sociedad Panamericana de Estudios Empresariales, A.C.	5,645,155	6,206,074	0.07	89
128	Fomento de Investigación y Cultura Superior, A.C.	45,705,036	6,159,744	0.07	89
129	Patronato del Instituto Tecnológico de Toluca, A.C.	6,542,777	6,128,587	0.07	89
130	Instituto Irlandés de Monterrey, S.C.	15,257,232	6,108,277	0.07	89
131	Alberto Einstein, A.C.	66,266,878	6,107,900	0.07	89
132	Apoyo al Desarrollo de Archivos y Bibliotecas de México, A.C.	30,440,591	6,084,686	0.07	90
133	Peterson Lomas Preparatoria, S.C.	507,356	6,000,000	0.07	90
134	Corporativa de Fundaciones, A.C.	22,609,275	5,985,597	0.07	90
135	Universidad Anáhuac de Cancún, S.C.	11,725,550	5,966,500	0.07	90
136	Fundación Junto con los Niños de Puebla, A.C.	11,807,177	5,923,541	0.06	90
137	Patronato de la Universidad Autónoma de Querétaro, A.C.	905,596	5,867,263	0.06	90
138	Fundación Telefónica México, A.C.	6,458,951	5,710,732	0.06	90
139	Centro Educativo Boston, S.C.	8,919,471	5,677,438	0.06	90
140	Hogar y Cultura, A.C.	12,159,196	5,625,709	0.06	90
141	Instituto México Secundaria, A.C.	13,635	5,550,000	0.06	90

LA FINANCIACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

142	Fundación Ricardo Andrés y José A. Chapa González, A.C.	18,000	5,539,354	0.06	90
143	Banco Internacional de Alimentos, A.C.	1,084,731	5,528,395	0.06	90
144	Jardín de Niños Tzitzilacalli, A.C.	1,071,591	5,446,758	0.06	90
145	Fundación Vida Digna, A.C.	7,125,521	5,442,268	0.06	90
146	Fundación Frisa, A.C.	5,436,874	5,436,150	0.06	90
147	Fomento de Obras Sociales y de Caridad, A.C.	5,506,851	5,426,580	0.06	90
148	Treviño Elizondo, Asociación de Beneficencia Privada.	20,000	5,412,520	0.06	91
149	Fundación Cívica Cultural Villacero, I.B.P.	2,724,879	5,304,002	0.06	91
150	Cooperación y Desarrollo, A.C.	13,873	5,301,424	0.06	91

Fuente: SAT, “Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal”, <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx> (consultado el 1 de enero de 2010).

Anexo 7.2 Rubros Autorizados a las Donatarias Autorizadas según la clasificación del SAT.

A. Organizaciones civiles y fideicomisos asistenciales (Artículo 95, fracción VI de la Ley del ISR)
B. Organizaciones civiles y fideicomisos educativos (Artículo 95, fracción X de la Ley del ISR)
C. Organizaciones civiles y fideicomisos para la investigación científica o tecnológica (Artículo 95, fracción XI de la Ley del ISR)
D. Organizaciones civiles y fideicomisos culturales (Artículo 95, fracción XII de la Ley del ISR)
E. Organizaciones civiles y fideicomisos becantes (Artículo 95, fracción XVII y 98 de la Ley del ISR)
F. Organizaciones civiles y fideicomisos ecológicos (Artículo 95, fracción XIX de la Ley del ISR)
G. Organizaciones civiles y fideicomisos para la reproducción de especies en protección y peligro de extinción (Artículo 95, fracción XX de la Ley del ISR)
H. Organizaciones civiles y fideicomisos de apoyo económico de otras donatarias autorizadas (Artículo 96 de la Ley del ISR)
I. Organizaciones civiles y fideicomisos para obras o servicios públicos (Artículo 31, segundo párrafo del Reglamento de la Ley del ISR)
J. Organizaciones civiles y fideicomisos propietarios de bibliotecas privadas con acceso al público en general (Artículo 114 del Reglamento de la Ley del ISR)
K. Organizaciones civiles y fideicomisos propietarios de museos privados con acceso al público en general (Artículo 114 del Reglamento de la Ley del ISR)
L. Organizaciones civiles y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles en los términos de los convenios suscritos por México para evitar la doble tributación (artículo 97 de la Ley del ISR, vigente a partir del 1 de enero de 2002, antes artículo 70-B y regla I.3.10.1. de la RMF) Para efectos de la autorización para recibir donativos deducibles de impuesto sobre la renta del extranjero, los requisitos establecidos en los artículos 70 y 70-B, vigentes al momento de la firma del convenio suscrito por los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal, se contienen también en los artículos 95 y 97 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del 1 de enero de 2002, así entonces, al cumplir tales disposiciones, se considera que también habrían calificado como tal de conformidad con los artículos 70 y 70-B vigentes al 31 de diciembre de 2001.
M. Programa Escuela-Empresa

SAT, "Directorio de Donatarias Autorizadas". http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/default.asp (consultado el 30 de agosto de 2009).

1. Importe total de las contraprestaciones pagadas al personal que labora en las organizaciones, tanto asalariadas como asimiladas; excepto los miembros del órgano de Gobierno Interno (consejo Directivo, Patronato, Consejo Técnico) y del Personal Directivo. Todas las definiciones usadas en esta sección provienen del SAT, "Manual de Usuario para capturar información en Portal de Transparencia Donatarias". http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/default.asp (consultado el 1 de octubre de 2009)
2. A continuación se presentan las definiciones de estos rubros de acuerdo al manual del Portal publicado por el SAT. Administración: ingrese el importe total de erogaciones efectuadas por este concepto; Operación: ingrese el importe total de erogaciones realizadas para solventar las actividades directamente vinculadas al objeto social; Representación: ingrese el importe total de las erogaciones realizadas para poder realizar las actividades del personal que labora en la organización, por ejemplo, viáticos. Además del reporte de estos gastos se ofrece otra categoría llamada "montos destinados y conceptos ejercidos en el desarrollo directo de la actividad" (equivalente a 36, 953, 946,777) la cual se define de la siguiente manera: Conceptos ejercidos: capture cada actividad propia del objeto social de la organización, sin contemplar salarios. Ejemplos: prótesis, lentes, becas, etc.; Monto: capture el monto asignado a cada actividad propia del objeto social de la organización. Dadas las definiciones podríamos esperar que este último rubro fuera igual a los gastos operativos. Sin embargo, al corroborar con registros particulares observamos que no todos concordaban. Esto es porque la definición es confusa y abierta, lo que da lugar a la doble contabilidad de datos o mal uso de su información financiera. Asimismo, el monto total de la plantilla laboral, que debe ser categorizado como gasto administrativo no siempre se representa como una proporción del mismo, ya que en algunos casos inclusive supera la cifra.

CAPÍTULO VII

SOCIEDAD CIVIL Y EMERGENCIA CIUDADANA EN CIUDAD JUÁREZ: FINANCIAMIENTO Y SUSTENTABILIDAD DE LOS PROYECTOS SOCIALES*

Carmen Álvarez¹, Carlos Montano²,
Sergio García³, Martha Santos⁴

RESUMEN

Ciudad Juárez es la ciudad fronteriza más importante del estado de Chihuahua. Reconocida por más de dos décadas como una de las principales comunidades industriales fronterizas del mundo, pasó a convertirse –desde mediados de 2008– en la ciudad más violenta del planeta, al registrar más de mil 500 personas asesinadas por año, como resultado de la drástica coyuntura de cuatro factores principales: crisis económica mundial, ruptura del tejido social, abandono de los tres niveles de gobierno y la crisis de seguridad por la que atraviesa México.

Ante este escenario, en la última década ha emergido una conciencia ciudadana que, así como exige sus derechos, reconoce su responsabilidad respecto del destino común de una ciudad que vive en estado de excepción. Esta conciencia reactiva movimientos ciudadanos y la generación de organizaciones de la sociedad civil (OSC), con la intención de buscar alternativas frente a las crisis anteriormente mencionadas y que han impactado dramáticamente a la ciudad.

El presente capítulo analizará las diferentes estrategias administrativas orientadas a la solución de las problemáticas económicas y sociales que atienden aquellas OSC dedicadas a prestar servicios sociales a la población en situación de pobreza, vulnerabilidad y fragilidad social.

Además de proporcionar el marco teórico sobre sociedad civil y el contexto de crisis por el que atraviesa Ciudad Juárez, este artículo caracterizará a las OSC por su naturaleza y aspectos institucionales. Igualmente, identificará a las organizaciones que prestan servicios sociales, con el objetivo de revisar sus fuentes de financiamiento y los retos que deben encarar para seguir laborando. Para lograr este cometido, se realizó el análisis

* Artículo publicado originalmente en *Financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil en México: Donativos privados 2007*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

1. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

2. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

3. Conavim

4. Universidad Nacional Autónoma de México

documental pertinente, además de aplicar encuestas y entrevistas a representantes de diversas OSC juarenses.

INTRODUCCIÓN

Ciudad Juárez es la ciudad fronteriza más importante del estado de Chihuahua. Cuenta con una superficie total de 4,853.80 km², en donde habitan 1,313,338 personas, lo que lo convierte en el municipio más poblado del norte de México —40% de la población de la entidad radica en Juárez— (Inegi, 2006) y la sexta ciudad más importante del país.

Aprovechando su situación fronteriza, Ciudad Juárez se convirtió en un punto estratégico para la producción industrial, al otorgar como ventajas competitivas la cercanía con Estados Unidos y la mano de obra barata, elementos que la han transformado en una de las principales comunidades industriales fronterizas del mundo.

Debido al aumento en el número de industrias maquiladoras, Juárez es uno de los lugares con mayor generación de empleo en el país. Esto originó una gran migración proveniente de otras partes de la república, principalmente Durango, Veracruz y Coahuila. Los gobiernos estatal y municipal no previeron las necesidades que toda esa migración requería, y se tuvo dificultad de crear infraestructura urbana y social al ritmo requerido para lograr la integración social de sus residentes.

Aunado a los beneficios económicos que esta industrialización trajo consigo, se empezaron a generar problemáticas del orden social, que fueron expuestas por organizaciones de la sociedad civil (OSC). A principios de esta década, el Plan Estratégico de Juárez, AC, dio a conocer estudios donde se expresaba la preocupación sobre el crecimiento desordenado de la ciudad, el aumento de la delincuencia e impunidad, la falta de un transporte público eficiente, la necesidad de guarderías para niños de madres trabajadoras y la desatención sobre el problema del consumo de drogas. También se denunció, en varias ocasiones, inequidad fiscal, ya que los impuestos que ha generado la ciudad no le han sido retribuidos de manera equitativa, repercutiendo directamente en su infraestructura física y social indispensables.

Esta ventaja geográfica ha hecho de Juárez un punto estratégico para el tráfico de drogas, armas y personas hacia Estados Unidos, lo que —en conjunto con largas jornadas de trabajo, bajo salario en la industria maquiladora y la situación de impunidad— fue mermando, poco a poco, el tejido social. Sin embargo, la favorable situación económica que se presentaba en ese momento parecía cubrir los problemas sociales que se venían gestando y que eran evidenciados por OSC e, inclusive, por la presidencia de la república.

En 2008, el gobierno federal declaró la guerra al narcotráfico y se recrudeció la crisis económica mundial. Estos dos hechos promovieron el aumento de ejecuciones entre los miembros de diferentes cárteles y el cierre de varias industrias que dejaron sin empleo a miles de personas. La impunidad aumenta y la violencia se expande a todos los sectores de la co-

munidad. Se ha incrementado el número de pandillas⁵ y bandas criminales que, al fortalecer los lazos de corrupción, elevan la cantidad de robos, extorsiones, “car jacking”, secuestros y asesinatos a niveles nunca antes vistos, haciendo de Ciudad Juárez la ciudad más violenta del mundo.

La delincuencia ha sobrepasado a las instituciones locales y afecta a todos los sectores sociales, lo que ha favorecido la aparición del miedo y la sensación de indefensión y abandono. La reacción colectiva ha tomado varias salidas: vivir pasivamente, vivir con miedo, afrontar la situación o huir de ella.

Según el Departamento de Inmigración y Naturalización en El Paso, Texas, se calcula que alrededor de 100 mil juarenses, pertenecientes a más de 60 mil familias, han tenido que emigrar en los últimos dos años a esta ciudad, debido a la creciente violencia que cambió el estilo de vida de residentes fronterizos del lado mexicano (La red noticias.com, 2010). Por otro lado, el gobierno de Veracruz —en época de elecciones— envió transporte público y apoyo para que los veracruzanos y sus familias regresaran sanos y salvos a su lugar de origen.

Actualmente, se considera la existencia de 20 mil casas habitación abandonadas, según declaraciones hechas por el subdirector general de Hipotecaria Social del Infonavit, Román Álvarez Varea. Esta institución, en conjunto con las autoridades municipales, inició un proceso de recuperación y reasignación de 5 mil viviendas en 2009 (Notimex, 2010).

Los fenómenos relacionados con el incremento del crimen y la violencia, así como el problema de la impunidad —porque existe el crimen sin castigo—, generan un sentimiento exponencial de abandono, indefensión y miedo entre la población. El caos deriva en desconfianza, en recelo, en desasosiego. Miedo a salir a la calle, miedo a asistir a fiestas, miedo a proporcionar datos personales: “El ciudadano tiene cada vez más la sensación de que todo aquel piso en el que se asienta su estabilidad laboral, su validez profesional y hasta su identidad privada se hayan minados por fuerzas que escapan por completo no sólo a su control, sino a su comprensión” (Rotker, 2000: 33).

Otras personas, no obstante, han decidido permanecer en la ciudad, conscientes de que la violencia y la delincuencia que viven a diario es una corresponsabilidad. Son éstos los que conforman las redes sociales.

En este contexto, emerge una conciencia ciudadana que permite la creación e impulso de organizaciones civiles que se crean con el propósito de atender a diversos sectores vulnerables y para presionar a las autoridades para restituir el Estado de derecho y la cohesión social.

Surgen así las siguientes preguntas de investigación: ¿cuáles han sido los proyectos emergentes promovidos por la sociedad civil ante esta situación de emergencia? ¿Cuáles han sido sus estrategias de financiamiento? ¿Cómo garantizan la continuidad de sus acciones? ¿Cómo han apoyado financieramente los tres niveles de gobierno?

5. Se habla de la existencia de más de 600 pandillas en la ciudad.

De estas preguntas se desprende el objetivo general de esta investigación que consiste en analizar el financiamiento y la sustentabilidad de los proyectos sociales emergentes en situación de crisis como la que se vive en Ciudad Juárez.

Para lograr este cometido, se realizó un análisis documental derivado de organismos oficiales e investigaciones sobre la problemática local. Asimismo, se aplicaron entrevistas y encuestas a representantes de organizaciones sociales.

Además de proporcionar el marco teórico sobre sociedad civil y el contexto socioeconómico de Ciudad Juárez, este artículo definirá las características institucionales que adquieren los diversos movimientos y las organizaciones civiles; los tipos de servicios que están otorgando; las principales estrategias de acción que llevan a cabo, tanto interna como externamente; los cambios en las fuentes de financiamiento que permiten la sustentabilidad de los proyectos sociales; y, en las conclusiones, los principales resultados y retos a los que se enfrentan las organizaciones sociales locales ante la situación de emergencia en la cual están inmersas.

I. MARCO TEÓRICO Y SOCIEDAD CIVIL EN CIUDAD JUÁREZ

En México, hacia la década de los ochenta, los movimientos ciudadanos fueron los primeros en usar el término sociedad civil que, después, fue asumido por la academia. Esta reflexión sobre la sociedad civil coincidió con una coyuntura mundial favorable: en Sudamérica, movimientos en favor de los derechos humanos; en Europa del Este, por la democratización; y, sobre todo, la influencia que ejercieron las cumbres y conferencias mundiales impulsadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En el país, mientras tanto, la movilización ciudadana por la democratización y las organizaciones que trabajaron por los derechos humanos se convirtieron en el referente para la sociedad civil. El sismo de 1985 se convirtió en el evento simbólico que dejó ver, con mayor fuerza, la importancia de estos grupos (Chávez Carapia, 2008).

En México existen dos enfoques al respecto: uno que explica a la sociedad civil como un conjunto de movimientos y organizaciones civiles que busca defender y ampliar los derechos sociales (Olvera, 2001); y otro que, con base en la tradición anglosajona, la refiere como un tercer sector, independiente del mercado y del Estado.

El tercer sector identifica a la sociedad civil por aquellas organizaciones formales, no lucrativas, de servicios a terceros en las que trabajan voluntarios. Aun cuando considera a sindicatos y otras organizaciones de auto representación, su visión sobre lo que constituye la sociedad civil es reducida y no alcanza a explicar la asociatividad en México; por ejemplo, excluye a organizaciones no formales. La ventaja que tiene el primer enfoque es que, además de considerar a diferentes movimientos y organizaciones, no deja de lado las lógicas de la acción colectiva. Es decir, procura entender el sentido, intención y reivindicaciones de los ciudadanos movilizados a través de organizaciones.

Esta propuesta para el estudio de Ciudad Juárez tendrá una concepción sobre la sociedad civil más amplia. Así, se caracterizarán a las organizaciones por su tipo. Evidentemente, existen otras maneras de clasificarlas –por composición social, tipos de acción, tiempo y espacio en el que se desenvuelven, entre otras– (Chávez Carapia, 2008: 205).

Pero, primero, se especificarán las cuatro funciones sociales básicas de las OSC (García García, *et al.*, 2007: 27-28):

- ✓ Función de prestadoras de servicios: pueden ser de tipo educativo, de salud, albergue y alimentación, entre otros. Van dirigidos, sobre todo, a las personas en estado de pobreza, vulnerabilidad y en situaciones de emergencia.
- ✓ Función de promotoras y defensoras de los derechos humanos: particularmente, mediante la realización de estudios y propuestas de modificación de leyes y políticas públicas; y la denuncia y defensa de ciudadanos y comunidades afectados en sus derechos.
- ✓ Función de creadoras de capital social: para facilitar la autoorganización social y promover una mejor posición política de los sectores más vulnerables.
- ✓ Función de desarrollo económico: a través de aportes para impulsar iniciativas en el campo de la economía social.

Factores sociohistóricos del financiamiento de la sociedad civil

Uno de los aspectos más problemáticos de la investigación sobre las OSC es el que se refiere al financiamiento. No sólo es un problema de información que posibilite contar con datos precisos sobre cuáles son los principales donantes, los montos de recursos que llegan cada año a las organizaciones, las principales causas que son apoyadas, etcétera. Hay un trasfondo sociohistórico que determina algunos de los factores que construyen la cultura de la solidaridad y están presentes en las diversas percepciones sobre el valor de las OSC para un país como México. Entre los principales factores que han marcado al sector se pueden señalar los siguientes:

- ✓ El sistema político mexicano se construyó corporativizando a los sindicatos y organizaciones campesinas, populares, sociales y profesionales. Como efecto negativo, los liderazgos se transformaron en cacicazgos y la gestión de los asuntos administrativos y financieros se hizo opaca. Aprovechando esta situación, los líderes encuentran una fuente de enriquecimiento y de poder político.
- ✓ Sistemas clientelares por medio de los cuales se crean organizaciones ligadas financieramente a partidos políticos, grupos de interés o a determinados gobiernos.

- ✓ Uso patrimonial de las organizaciones, ya que éstas sirven a intereses determinados por sus líderes, para negociar prebendas, favores políticos.
- ✓ Las OSC son vistas como perturbadoras del orden social. En la década de los ochenta del siglo pasado los nuevos movimientos sociales encontraron en las fundaciones internacionales y en las agencias para la cooperación fuentes de financiamiento para crear instituciones de investigación, desarrollo social y promover derechos humanos y civiles. Los movimientos y las organizaciones civiles actuaron en un contexto de transición democrática y fueron señaladas como agentes agitadores, situación que las motivó a mantener cerrada la información sobre sus fuentes de financiamiento para no ser atacadas.
- ✓ Las OSC son vistas como un vehículo a través del cual las empresas evaden impuestos. A inicio de siglo se conocieron las aportaciones que realizan las empresas a determinadas organizaciones civiles; principalmente, a aquellas que llevan a cabo labores de asistencia y promoción social. Fue entonces que ciertos sectores del gobierno y de los partidos políticos acusaron a las empresas de evadir impuestos a través de sus obras filantrópicas.

Todos esos factores están presentes en la realidad social de las OSC. Es un campo de amplia discusión –teórica, política y social–, donde apenas se está construyendo la identidad de un sector que, si bien avanza hacia una mayor normatividad, aún no alcanza a generar consensos para adquirir una visión unificada y socialmente aceptada. Este contexto de visiones y contradicciones está presente en Ciudad Juárez.

II. ORGANIZACIONES SOCIALES EN CIUDAD JUÁREZ Y LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

En esta sección se identificará el panorama general de las OSC en Ciudad Juárez, con la intención de ubicar su figura jurídica, distribución y fuentes de financiamiento.

Al considerarse organizaciones no lucrativas, las OSC pueden registrarse con alguna de las siguientes figuras jurídicas: Asociaciones Civiles (AC), Sociedades Civiles (SC), Institución de Asistencia Privada (IAP), Asociación de Beneficencia Privada (ABP), Institución de Beneficencia Privada (IBP) y Fundación de Beneficencia Privada (FBP).

Las A.C. y las S.C. son reguladas por el Código Civil de cada Estado. La mayoría de las organizaciones sociales cuentan con esta figura jurídica porque tienen mayor libertad al establecer sus estatutos y su objeto social sin un organismo intermedio que las supervise. Por otro lado, las IAP, ABP e IBP están reguladas por las Juntas de Asistencia Privada de cada estado de la república, las cuales tienen la facultad de promover y supervisar aspectos de las organizaciones.

La figura jurídica más importante en Chihuahua es la de AC, que representa 93% del total. Las IAP e IBP el 3%; y el resto en SC, con 4%. Sin importar la figura jurídica, las organi-

zaciones sociales pueden registrarse como donataria autorizada (DA) –con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para otorgar recibos deducibles de impuestos a sus donadores– y con Clave Única de Inscripción al Registro (Cluni), ante el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) para poder obtener recursos provenientes del gobierno federal.

Chihuahua se encuentra entre los cinco estados con mayor número de organizaciones en el país por cada 100 mil habitantes, lo que da muestra de la vitalidad y cultura de participación de la sociedad chihuahuense. Sin embargo, de las más de 800 organizaciones sociales identificadas, sólo 28% está registrada como DA por la SHCP y 31% ante el Cluni.⁶

Tabla 1. Montos deducibles de impuestos reportados por las DA

Tipo de donativo	Organizaciones chihuahuenses	
	Monto recibido 2006	Monto recibido 2007
Efectivo	424,296,024	508,933,313
Especie	43,902,542	60,213,652
Total	468,198,566	569,146,965

Fuente: Elaboración propia con datos del informe del SAT.

En el mismo informe se observó que de las 227 organizaciones en el estado, solamente 5 de ellas recibieron 43.28% del total de los ingresos reportados como deducibles de impuestos durante el periodo fiscal 2006. No obstante, cabe destacar que dos de estas organizaciones, Fondo Unido Chihuahua (\$26,628,821) y Fundación del Empresariado Chihuahuense (\$132,052,786), orientan la mayoría de sus ingresos a apoyar a otras organizaciones de la entidad, por lo que éstos están incluidos en los montos reportados como recibidos por otras organizaciones estatales.⁷ (Véase tabla 1.)

Con respecto a los ingresos reportados por las organizaciones donatarias durante el periodo fiscal 2007, la SHCP reporta que las OSC chihuahuenses recibieron recursos por \$569,146,965, de los cuales \$508,933,313 fueron en efectivo (\$474,755,882, nacionales; y 19,602,857, extranjeros); y \$60,213,652 en especie (\$57,151,492, nacionales; y \$3,062,160, internacionales).

6. CLUNI a mayo de 2008.

7. Estas cantidades deberán restarse del total reportado como donativo deducible.

Tabla 2. Tipología

Tipo	Número	Objetivo	Demandas organizaciones
Organizaciones de base	10	Mejorar los niveles de bienestar social.	Dotación de servicios básicos, demanda de vivienda e infraestructura, entre otros.
Asociaciones de barrio. Asociaciones comunitarias. Comités de vecinos.			
Organizaciones de autorepresentación	11	Representar intereses de agremiados, así como mejorar los niveles de bienestar laboral o de los agremiados.	Mejorar la posición de los agremiados ante las autoridades, así como sus condiciones laborales.
Sindicatos. Asociaciones de empresarios. Asociaciones de profesionistas. Cooperativas.			
Asociaciones de servicios	118	Proporcionar asistencia humanitaria.	Las demandas no las hacen las organizaciones, sino la sociedad. Ésta, a su vez, dirige sus peticiones a las organizaciones, no al Estado.
Asociaciones asistenciales. Donatarias autorizadas			
Organizaciones de promoción y desarrollo. Cluni	90	Proporcionar asistencia humanitaria.	Las demandas no las hacen las organizaciones, sino la sociedad. Ésta, a su vez, dirige sus peticiones a las organizaciones, no al Estado.
Refugios.	2		

Organizaciones a favor de causas			
Organizaciones de derechos humanos.	7	Promoción y defensa de derechos. Contribuir a la construcción de ciudadanía.	En este caso no se demandan satisfactores, sino condiciones idóneas para el ejercicio de la gobernabilidad democrática.
Ecologistas.	2		
Observatorios.	2		
Movimientos feministas.	6		
Organizaciones de apoyo			
Fundaciones	12	Proporcionar asistencia humanitaria.	Fortalecimiento de las OSC. Canalizar recursos para sus proyectos.
Organizaciones fortalecedoras	2		
Entidades de coordinación			
Redes Nacional Estatad municipal	5	Promoción de la coordinación.	No realizan las demandas directamente, sino que las aglutinan y coordinan.
Organizaciones de servicios de filiación religiosa	500	Proporcionar asistencia humanitaria.	Reciben las demandas, no las elaboran.

Fuente: Elaboración propia basado en la tipología de Chávez Carapia, 2008:206.

Como puede observarse en la tabla 2, Ciudad Juárez cuenta con un gran número de organizaciones de filiación religiosa, asistenciales y de promoción y desarrollo. También se percibe que, a grandes rasgos y según las DA, Chihuahua recibe cantidades de dinero muy importantes, que hacen posible amortiguar los problemas sociales, así como aminorar una realidad de violencia extrema.

De acuerdo con este estudio, existen tres posibles causas –no excluyentes entre sí–: la primera es pensar que la mayor cantidad de recursos destinados a las organizaciones sociales se invierten en la ciudad de Chihuahua; la segunda, que no existe sinergia entre las organizaciones sociales y el gobierno; y tercera, que simplemente esta problemática rebasa la gran cantidad de recursos disponibles.

III. EL FINANCIAMIENTO DE LAS OSC EN CIUDAD JUÁREZ

Para la gran mayoría de las organizaciones, el financiamiento se realiza a partir de una variada combinación de fondos públicos y privados, nacionales e internacionales, interviniendo en su consecución una amplia gama de DA, así como la incorporación de múltiples e innovadoras estrategias de recaudación de fondos. Para el sector, el financiamiento es un sistema complejo que tiene que ver con la cultura, la educación cívica, las prácticas solidarias, los marcos legal y fiscal, la visibilidad de las organizaciones, la profesionalización del sector, las políticas públicas y la disponibilidad de fondos públicos y privados.

Será con base en esa definición que se analizará el financiamiento de las OSC en Ciudad Juárez.

Cultura / educación cívica

La crisis social y de criminalidad funciona como detonador que hace ver la importancia de la cultura, aunque no en su acepción general, sino referida a la legalidad, a la importancia de los derechos humanos y de la responsabilidad individual y colectiva en los problemas sociales de Ciudad Juárez. Esta toma colectiva de conciencia ciudadana se logra, críticamente, al discutir las salidas a la violencia. Es decir, 100 mil juarenses han salido de la ciudad; otras han cambiado su residencia a El Paso, Texas; otras se quedan de manera pasiva; pero otras más permanecen en la ciudad con la convicción de que deben recuperarla. Detrás de estas decisiones hay una serie de convicciones, valores y comportamientos que afloran aquellos comportamientos de corresponsabilidad y lucha. Por ello, hombres y mujeres de distintas edades y condiciones sociales se vinculan con organizaciones para trabajar diferentes actividades culturales y sociales.

En este terreno, resulta interesante el fenómeno religioso, ya que en una ciudad tan pequeña hay 500 grupos religiosos que trabajan activamente. También destaca la movilización de profesionistas —médicos, contadores, abogados—, que se han visto afectados en sus vidas y patrimonio por la extorsión y el secuestro, decididos a movilizarse apelando a la ley y la responsabilidad ciudadana.

Prácticas solidarias

En una parte importante de la sociedad juarense se manifiesta un sentimiento de culpa ante la renovada conciencia de que forman parte del problema. La consecuencia es la reactivación de movimientos sociales y el impulso de obras asistenciales, ya sea como voluntarios o participando directamente en la organización y el mantenimiento de las organizaciones.

Sin embargo, muchos de los movimientos sociales que se gestaron y manifestaron fueron opacados por la misma situación de violencia, descalificación de partidos políticos o la apatía de muchos juarenses desmotivados por la falta de resultados positivos en el corto plazo.

Durante 2008 comenzó la ola de secuestros al sector empresarial dedicado a la compra venta de partes usadas para autos “loteros”. Este gremio se organizó y manifestó frente a las oficinas de la SHCP y exigió que los impuestos se evidenciaran en seguridad para ellos y sus familias. Días después su líder fue asesinado y el movimiento se reprimió. Posteriormente, otro gremio seriamente atacado por la violencia fue el de los médicos, quienes de una manera más organizada formaron estrategias de apoyo mutuo en caso de secuestro y se manifestaron en varias marchas donde exigieron a los diferentes niveles de gobierno condiciones necesarias de seguridad. Al parecer, los médicos se fueron desmotivando y han dejado paulatinamente de participar.

Tal vez las manifestaciones más numerosas fueron las llamadas “marchas por la paz”, donde se agruparon un gran número de organizaciones sociales. Sin embargo, un sector de la clase política desprestigió el movimiento acusándolo de estar organizado por miembros del partido político de oposición, quienes trataban de desacreditar a los contrarios en época de elecciones.

Grupos importantes de organizaciones sociales se han reunido para analizar si deberían tomar parte de una acción más directa en contra de la problemática de inseguridad. No obstante, han llegado a la conclusión de que las OSC no tienen la capacidad de incidir en esta problemática que compete al gobierno y han decidido enfocarse a trabajar en pro del fortalecimiento de las estructuras sociales.⁸

Por su parte, el gobierno federal ha enviado miles de militares y miembros de la policía federal preventiva. Este hecho, por sí solo, no ha dado los resultados esperados. En febrero de 2010, luego de más de año y medio con la presencia del ejército en la ciudad, ocurrió la masacre de 14 jóvenes que se encontraban en una fiesta particular. El presidente de la república realizó declaraciones desafortunadas al sugerir que los jóvenes asesinados estaban relacionados con el crimen organizado, hiriendo todavía más la sensibilidad juarense. Sin embargo, aun cuando esta masacre fue sentida en la comunidad, no hubo unidad social suficiente para manifestarse públicamente, por lo que las marchas fueron tardías y escasas.

El gobierno federal planteó su postura, no sólo reconoció su error respecto de los jóvenes asesinados, sino también la falla en la estrategia de acción para Ciudad Juárez, en la que otorgó únicamente apoyo militar sin proponer, a la par, el apoyo para desarrollar una estructura social que minimice los efectos negativos de la crisis económica y social y de los efectos colaterales de la guerra contra el narcotráfico.

8. Entrevista con José Luis Flores, Organización Educación con Valores, marzo 2010, Ciudad Juárez, Chihuahua.

Conscientes de estos errores, secretarios de gobierno llegaron a Juárez con la intención de trabajar en conjunto con la sociedad civil en los proyectos emanados de la misma comunidad en las áreas económica, social, educativa, de salud y seguridad. Sin embargo, se encontraron con una sociedad civil dividida que no reconoce a un solo líder, por lo que se requirió identificar y buscar asegurar liderazgos conjuntos, algo difícil de hacer en época de elecciones, donde las descalificaciones de líderes sociales y políticos se dan al por mayor.

Se formaron mesas de trabajo donde participaron los tres niveles de gobierno y representantes de organizaciones sociales. Si bien los resultados han sido lentos, se han evidenciado mayores avances en el área educativa, económica y de seguridad, al parecer porque existe más coordinación y acuerdos entre las partes.

A pesar de que muchas OSC quedaron fuera de estas mesas de trabajo, la labor del sector, en su mayoría asistencial, sigue adelante sorteando la escasez económica y replanteando sus estrategias de trabajo para no cerrar sus puertas.

Profesionalización del sector

Para las organizaciones sociales, la transparencia constituye una condición indispensable para mantener la confianza de los donantes. Desde el 2000, líderes de OSC expresaban su preocupación por la escasa permanencia de éstas, e identificaban como una de las principales problemáticas la falta de profesionalización. Para solucionar este inconveniente se impartieron varios cursos con la idea, entre otros aspectos, de que al incrementar el nivel de profesionalización, las OSC tendrían la posibilidad de presentar proyectos para concursar por recursos y mejorar la capacidad de reportar a los donadores los resultados obtenidos. Es así que el concepto de transparencia se transmite para fines predominantemente externos a la organización y no como una necesidad de internalizarlos (Álvarez y Sandra, 2009).

Financiamiento público y privado

En 2005 se llevó a cabo un estudio donde se preguntó a las OSC de todo el estado cuáles eran sus principales fuentes de financiamiento. En ese momento consideraron como las más importantes las siguientes: donativos particulares; colectas; recursos otorgados por el gobierno del estado; fundaciones; recursos del gobierno de la federación y del municipio; y, al final, recursos provenientes de organismos internacionales.

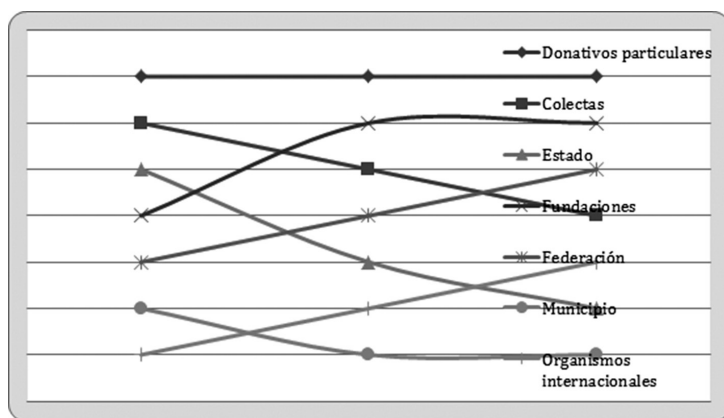
Con la intención de conocer si las fuentes de financiamiento han cambiado para las OSC juarenses durante esta época de crisis, se les preguntó cuáles eran las principales fuentes de financiamiento antes y después de iniciar la problemática social y de seguridad en Ciudad Juárez.

En la tabla 3 puede observarse que, aún cuando los donativos particulares han disminuido considerablemente entre las organizaciones encuestadas, éstos siguen siendo la principal fuente de financiamiento, lo que parece indicar que las organizaciones lograron obtener el compromiso de muchos de sus donantes.

Los recursos provenientes de las fundaciones y del gobierno federal adquirieron importancia antes de la crisis hasta convertirse en la segunda y tercera fuentes de financiamiento en la actualidad. Esta situación, al igual que el incremento de los recursos provenientes de organismos internacionales, parece indicar que la profesionalización de las organizaciones sociales aumentó, ya que estos recursos se otorgan mediante la presentación de proyectos.

Por otro lado, los ingresos provenientes de las colectas disminuyeron considerablemente, al igual que aquellos recursos que otorgan a las OSC el gobierno del estado y el municipio. El monto de las colectas ha disminuido de forma notable, según afirman las mismas organizaciones, debido a la crisis económica que se vive en la ciudad, que hace más complicado realizar colectas, ventas y eventos. El que se ubique en penúltimo lugar el financiamiento otorgado por el gobierno del Estado y en último lugar el del gobierno municipal hace recapacitar sobre la ausencia de los gobiernos locales en las problemáticas que atienden estas organizaciones, lo que llevaría a todo un tema de análisis que no podrá ser abordado en este documento.

Gráfica 1. Composición del financiamiento de las OSC



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Bismark 2005 y resultados de la encuesta realizada a OSC juarenses, en marzo de 2010.

Como se puede observar, la mayor proporción de financiamiento proviene de la filantropía, ya sea de fundaciones o privados; y, en segundo lugar, por financiamientos autogenerados, lo que quiere decir que las organizaciones realizan un esfuerzo para ofre-

cer servicios o cobrar cuotas de recuperación. Los recursos públicos de origen federal han adquirido importancia, dejando en los últimos lugares a los gobiernos locales.

Recursos estatales y municipales

Hasta la fecha, no se pudieron obtener datos concretos sobre los recursos que ha otorgado el gobierno municipal a las organizaciones sociales.

En cuanto a los ingresos provenientes del gobierno del estado, se ha observado que la mayoría se destinan a la ciudad de Chihuahua (véase siguiente gráfica). Aunque las cantidades otorgadas podrían considerarse poco significativas (\$5,597,400; \$7,054,200; y \$9,538,800, correspondientes a 2006, 2007 y 2008, respectivamente), éstas resultan de gran ayuda para solventar gastos operativos, y es precisamente esta característica la que la distingue de las otras fuentes de financiamiento provenientes del gobierno federal y organismos internacionales.

Gráfica 2. Subsidios otorgados a través de la Junta de Asistencia Privada a organizaciones civiles



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta de Asistencia Privada.

En términos porcentuales, a Chihuahua se le destinaron 61.48%, 61.72% y 55.63% de los recursos orientados a subsidio para las organizaciones sociales de todo el estado, durante los periodos 2006, 2007 y 2008, mientras que a Ciudad Juárez le correspondieron 14.70%, 16.18% y 20%, respectivamente.

El Indesol considera que, en 2009, otorgó financiamiento a 28 OSC en Ciudad Juárez, con un total de \$6,713,246.74 en recursos otorgados.

IV. IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL EN LAS OSC

Indiscutiblemente, la crisis económica y social que se ha desarrollado durante los dos últimos años, ha impactado significativamente la situación financiera y las estrategias de acción desarrolladas las organizaciones sociales.

Se aplicaron entrevistas a treinta organizaciones sociales con la intención de conocer el impacto y las acciones que tuvieron que replantearse, el 69% de las organizaciones encuestadas afirman que han tenido que realizar acciones extraordinarias como reacción a la problemática actual. Este impacto se ha evidenciado en el aumento de costos, disminución de ingresos y la realización de diversas estrategias a las que han tenido que recurrir para afrontar la problemática de seguridad.

Al respecto, las organizaciones encuestadas afirman que :

- ✓ Organizaciones que no están directamente relacionadas con actividades asistenciales, como son aquéllas que trabajan en beneficio de los grupos económicamente vulnerables, enfrentan mayor dificultad en obtener ingresos.
- ✓ La situación de violencia en la ciudad incrementó significativamente las demandas de terapias psicológicas a familiares de asesinados y personas que han tenido contacto con algún tipo de violencia, por lo que las OSC orientadas a esta área de trabajo, han tenido que incrementar la cobertura de sus servicios, ante la falta de recursos económicos han tenido que duplicar y a veces triplicar las jornadas de trabajo.
- ✓ Debido a las escasas garantías de seguridad en la ciudad, algunas organizaciones han visto disminuido su voluntariado en algunas regiones de la ciudad, de igual manera, el miedo reinante entre la comunidad impacta toda reunión masiva en lugares públicos, esto ha originado que se alarguen los programas mayor tiempo del programado y reubicar el grupo de atención
- ✓ En cuanto al área educativa, se han incorporado los horarios extendidos en algunos modelos educativos para brindar un espacio seguro por las tardes a los niños y adolescentes de nuestra escuela, se plantea la necesidad de realizar investigación sobre diagnóstico de violencia escolar en escuelas primarias, re-agendar citas de trabajo suspendidas por escuelas que reportan tener amenazas y problemas de inseguridad e insistir en los medios sobre el problema de la falta de educación y sobre la lectura como fomento a la cultura, a la formación de valores y crecimiento intelectual además de modificar programas de intervención con niños, en los que incorporaron temáticas sobre violencia.
- ✓ Las organizaciones dedicadas a la rehabilitación de adicciones, son tal vez las que mas han resentido los impactos de la inseguridad, algunas de ellas afir-

maron que han tenido que realizar acciones extraordinarias para garantizar la seguridad de sus pacientes y al personal de campo que acude a los picaderos. Deben tener cuidado en aceptar personas que se desenvolvieron en el tráfico de drogas, estos antecedentes ponen en riesgo a todos los pacientes. Después de los hechos violentos que han vivido algunos albergues de este tipo (masacre en por lo menos dos centros de rehabilitación) han tenido que orientar sus estrategias con medidas de seguridad en sus instalaciones.

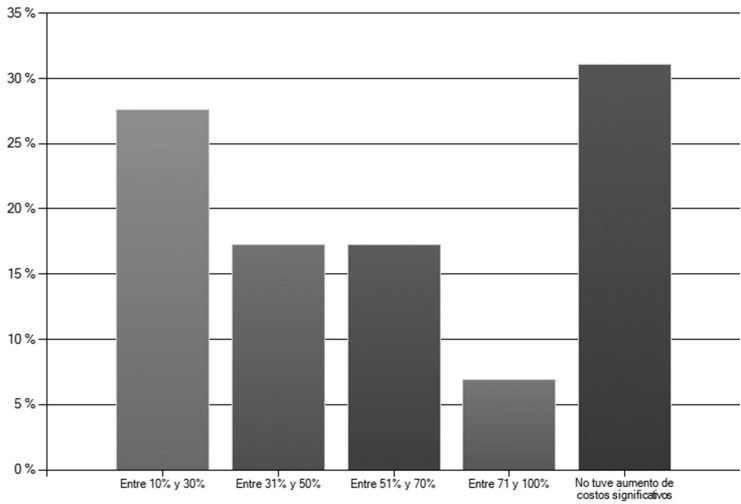
- ✓ Con respecto a los albergues infantiles, se ha observado que algunos de ellos sobrevivían de recursos provenientes del voluntariado estadounidense que venía a la ciudad para apoyar a ciertas OSC, además de eliminar actividades recreativas para los menores.
- ✓ Aplicando diversas estrategias para disminuir costos como por ejemplo disminuir desplazamiento de voluntarios tratando de utilizar voluntarios de la zona en donde trabajan, disminuir los servicios básicos, reestructurar las áreas de acción, focalizar acciones en las áreas de incidencia social, cancelación de algunas acciones para orientarlas a otras nuevas, cancelación de proyectos, despidos de personal y disminución de salarios del personal administrativo e incrementar contrataciones de medio tiempo.
- ✓ La procuración de fondos ha sido un problema que requirió invertir mas tiempo y esfuerzo, ya sea buscando recursos en el extranjero, ventas de productos, vender equipo que se vea en mejores condiciones para obtener mas flujo de efectivo.
- ✓ Entre otras acciones se identificaron acciones de denuncia y exigencia de justicia social, apoyar en la búsqueda y generación de empleo temporal para población de escasos recursos, ofrecer becas a cambio de trabajo comunitario en las mismas instalaciones, incrementar programas sociales de alimentación y realizar actividades de acompañamiento.

Como puede observarse, los principales replanteamientos en las estrategias de las OSC se orientaron a la sobrevivencia institucional y a rediseño de sus funciones para garantizar su permanencia en las comunidades en donde realizan su labor.

Se les preguntó a las OSC en qué porcentaje aumentaron sus necesidades financieras al realizar estas acciones extraordinarias, más del 30% de las organizaciones entrevistadas manifiestan que no han tenido cambios significativos (Ver Gráfica 3), el 27% considera que sus gastos aumentaron entre un 10 y 30% el 17% afirmó que sus gastos aumentaron entre un 31 y 50% y otro porcentaje igual manifestó que fueron impactados entre un 51 y 70%, finalmente el 9% de los encuestados consideran que el impacto fue del 71 y 100%.

Gráfica 3. Impacto en las necesidades financieras de las OSC juarenses

¿En cuánto aumentaron sus necesidades financieras al realizar estas acciones extraordinarias?



La principal fuente de aumento en los gastos fueron:

- ✓ Contratación de mas especialistas en terapias familiares, maestros, guías.
- ✓ Como consecuencia de la demanda de actividades, requiere de ampliación de salas, infraestructura y compra de mas insumos para talleres.
- ✓ Aumento en los costos de transportación, servicios públicos.
- ✓ Costos generados por la extensión de los programas
- ✓ Incremento en viajes de promoción y recaudación de fondos
- ✓ Mayor gasto de publicidad
- ✓ Implementar servicios de servicios y sistemas de seguridad, hacer cambios en las instalaciones y gastos no contemplados para la seguridad de los trabajadores comunitarios y con los usuarios de servicios para continuar teniendo el impacto en las acciones de prevención
- ✓ Realización de programas especiales por el aumento de población vulnerable, niños huérfanos por la violencia, desempleo etc.

El aumento de estos costos fueron en función de las estrategias que han desarrollado al momento. Sin embargo, los ingresos también disminuyeron generando una mayor crisis financiera que dificulta la realización de sus actividades sociales. El 29% de los entrevistados consideraron que sus ingresos disminuyeron entre el 10 y 30%, y otro porcentaje igual consideró que su impacto fluctuó entre el 31 y 50%, el 23% considera que fue impac-

tado entre un 51 y 70%, el 3% se impactó entre un 71 y 100% y el resto no cree que hayan tenido decremento significativo (Ver Gráfica 4)



Las principales causas de este impacto se deben a:

- ✓ Impacto de la crisis económica
- ✓ Cierre de empresas y ausencia de empleos
- ✓ Dificultad para vender eventos recaudatorios
- ✓ Escasa participación de la población
- ✓ Negativa de apoyo por parte de instituciones gubernamentales o de otros organismos
- ✓ Gran parte del apoyo que la organización recibe proviene del sector maquilador, y debido a los convenios que se han realizado para trabajar menos días, el apoyo ha disminuido.

Ante esta situación, al preguntarle a las organizaciones si pensaban recurrir a otras fuentes de financiamiento el próximo año, la mayoría piensa diversificar sus fuentes de ingresos recurriendo como primer opción a organismos internacionales y fundaciones, lo que obligará a estas organizaciones a continuar profesionalizándose.

CONCLUSIONES

En Ciudad Juárez existe una sociedad civil dinámica y pujante que, por las circunstancias de inseguridad, violencia y pobreza que experimenta, asume un papel central en los procesos de diálogo y concertación con los gobiernos para conseguir la restauración de la gobernabilidad y el Estado de derecho. Esta sociedad –que vive en el extremo del conflicto– ha logrado abrir múltiples frentes, expresados en movimientos sociales, así como en el impulso y apoyo de distintas organizaciones. Conforme cambie la coyuntura, estos movimientos encontrarán su permanencia y lugar en el contexto local y nacional.

Respecto de las OSC, sobre todo aquellas que incursionan en el campo de la asistencia y el desarrollo social, se encontró que las relaciones que guardan con las distintas fuentes de financiamiento son las siguientes:

- ✓ Su principal fuente de financiamiento proviene de los recursos filantrópicos. Esto se debe a la existencia de una clase media que asume compromisos con su comunidad y a los recursos generados por un sector empresarial con visión y compromiso social. La interrogante es que se privilegia a un determinado tipo de organizaciones y proyectos. Por ejemplo, es muy significativo que sólo exista una OSC en Ciudad Juárez dedicada al medio ambiente, aunque se trate de uno de los principales problemas de la ciudad; y que existan pocas organizaciones destinadas a la cultura, la investigación o el deporte.
- ✓ En cuanto a los recursos públicos, los federales son la segunda fuente más importante, tanto por su monto como por su diversificación temática, lo que permite que se pluralice el apoyo de las actividades.
- ✓ Los recursos internacionales, sobre todo los transfronterizos, están concentrados en tres organismos que, si bien son importantes para algunas organizaciones, no son tan significativos o relevantes como los filantrópicos y públicos. En este aspecto se abre un campo de análisis comparativo, ya que la percepción es que en otras ciudades fronterizas, en específico en Tijuana, existe una mayor actividad con fundaciones de San Diego.

Al tratarse de un sector con alto perfil asistencial, los recursos siempre son insuficientes. De ahí que desarrollar actividades para allegar financiamiento por vías informales no institucionales sea una opción muy frecuente (rifas, kermeses, entre otras).

Es posible que esa vitalidad se deba no sólo a una cuestión de emergencia, sino también –como ya se mencionó– a la existencia de una clase alta y media, así como a un sector de empresas y empresarios dispuestos a realizar inversiones sociales. En este sentido, se abre la hipótesis de que la participación en las OSC es un fenómeno inherente de estos segmentos de la población y una expresión urbana.

Los movimientos sociales asumen vitalidad política con un proyecto definido en función de la inclusión de demandas específicas, producto del análisis causal de la proble-

mática que enfrentan. Esto se debe, en parte, también a la incorporación de académicos y profesionistas en las direcciones de estos movimientos.

Para realizar un análisis comparativo habrá que estudiar la composición de las OSC y movimientos sociales, así como su sustentabilidad. En una ciudad sin una clase media y un sector académico críticos y propositivos es posible que las fuentes financieras procedan del Estado o de distintos organismos, bajo un esquema de escasas reglas y criterios de asignación que pueden correr el riesgo de caer en relaciones de *clientelismo*, con lo que se perpetúa el Estado benefactor.

Por el contrario, la relación entre sociedad civil y sociedad política —en un estado de excepción como Juárez— conlleva el desarrollo de un esquema de colaboración, aunque sea de manera conflictiva. En este sentido, los actores políticos se ven forzados, por necesidad mas no por convencimiento, a establecer programas y proyectos a corto plazo, que reconocen a la sociedad civil, pero sólo de manera momentánea y centrándose en las necesidades inmediatas de los sectores más vulnerables.

Una vez elegidos los nuevos gobiernos estatal y municipal, además del Congreso local, será tiempo de ver si se presentan políticas públicas para apoyar a las organizaciones mediante fondos específicos. En el plano legislativo, se debe revisar si se fijan leyes que fomenten a las OSC y eviten el control por la vía de la sobreregulación.

Parte del conflicto entre sociedad política y sociedad civil, por lo menos en Juárez, es que cierto sector de la segunda está más identificado con un partido político, incluso cuando no existe alguna relación orgánica con éste. La situación mantiene abierto el debate acerca de la independencia y la autonomía de la sociedad civil con respecto a los partidos políticos.

De los problemas que se vislumbran es que, a partir de la intervención federal “Todos somos Juárez. Reconstruyamos la ciudad”, lleguen recursos que desequilibren la operación financiera de los proyectos impulsados por las OSC; y que, en un futuro, esos recursos dejen de fluir, provocando que las organizaciones se encuentren rebasadas. Los recursos públicos, en este sentido, pueden ser contraproducentes.

Un segundo reto radica en que las organizaciones deben instaurar un frente coordinado de acción, que permita negociar las demandas sustantivas para fortalecer al mismo sector y con lo que se evite una negociación fragmentada dirigida sólo a captar recursos, como sucede actualmente.

Como parte de ese mismo proyecto, la organización civil de Ciudad Juárez debe buscar trabajar con las otras ciudades fronterizas, sin aislarse del estado de Chihuahua. Es decir, toca a la sociedad civil abrir los espacios de debate y reflexión, que generen conciencia acerca de su identidad como sector y su papel estratégico.

Después de una serie de circunstancias que demostraron el fracaso de los programas de seguridad implementados, el gobierno federal impulsó un plan de atención para Ciudad Juárez reconociendo que se han cometido errores de omisión al enfocar todos

sus esfuerzos y recursos a la problemática de seguridad y desatendiendo los problemas sociales que se venían presentándose desde años anteriores.

El acercamiento entre el gobierno federal y los representantes de organizaciones civiles descubre a una sociedad civil dividida, donde predominan los grupos de interés y la inexistencia de liderazgos sólidos. La propuesta de implementación de una estrategia para atender la emergencia actual revela los vacíos del entramado institucional y la escasez de reglamentaciones, además de la existencia de legislaciones fragmentadas que dificultan los avances en materia social y que acotan los espacios de participación otorgados a las organizaciones sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, C., y Sandra, B. (2009), "La Ley de Transparencia y las Organizaciones de la Sociedad Civil en Chihuahua", en V. Orozco, *Chihuahua hoy: visiones de su historia, economía, política y cultura*, Doble Hélice Ediciones, Juárez, págs. 372-385.
- Chávez Carapia, Julia del (2008), "La participación social en las Organizaciones de la Sociedad Civil en la ciudad de México", en Griselda Gutiérrez Castañeda (coord.), *Construcción democrática de ciudadanía. Diálogos con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)*, Universidad Autónoma de México / Plaza y Valdés, México, págs. 199-224.
- García García, Sergio, et al. (2007), *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, Incide Social / Cemefi / ITAM / ICNL, México.
- García García, Sergio, et al. (2006), *Fondos públicos para apoyar proyectos de las organizaciones de la sociedad civil* (segunda edición), Indesol / Cemefi, México, 2006.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2006), *II Censo de Población y Vivienda 2005*, Inegi, México.
- La red noticias.com. (8 de marzo de 2010), "Profesionistas abandonan Juárez para vivir mejor". *La red noticias.com*, pág. 1.
- Notimex (15 de febrero de 2010), "Reasignarán casa abandonadas, dicen". *Cuarto Poder*, pág. 1.
- Olvera Rivera, Alberto (2001), *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización. Los contornos de un proyecto*, Cuadernos de la Sociedad Civil núm. 1, Universidad Veracruzana, Xalapa.
- Pineda, L. (28 de octubre de 2008), Impacto de la Ley de Transparencia en las OSC (C. Álvarez, entrevistador).

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Alejandro Natal
Humberto Muñoz Grandé

Como lo señalamos en la introducción, este estudio intentó analizar el apoyo que recibían las organizaciones de la sociedad civil, y explorar hasta dónde éste se había transformado tras las significativas condiciones de oportunidad que aperturaba la alternancia política. En particular nos interesaba el caso de la participación en el subsector de las OSC, es decir, la acción social a través de organizaciones reconocidas por el Estado. Aunque ciertamente, siempre tuvimos claro que este tipo de participación era sólo la punta del iceberg e indudablemente no reflejaría toda la riqueza de la acción de las organizaciones civiles ni mucho menos de la sociedad civil en su conjunto, suponíamos sin embargo que, si había cambios, este sería el primer subsector donde se manifestarían ya que, como se ha documentado para otras transiciones a la democracia, el nuevo escenario debía de estar generado, antes que en otros espacios de interacción sociedad civil-estado, una nueva lógica relacional así como más y nuevos espacios y formas de interrelación y apoyo. Intuíamos, que una de las arenas donde primero se debían de manifestar estas transformaciones debía ser el financiamiento de las OSC, no sólo por ser este un recurso crítico para las organizaciones, sino también porque sospechábamos que tras la alternancia, nuevos actores económicos y el propio Estado verían con mejores ojos y apoyarían más decididamente y con más recursos a las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Con esta idea en mente, desde distintas perspectivas, a lo largo de los capítulos anteriores los diversos autores que trabajamos en este proyecto, buscamos entender mejor la situación del financiamiento al sector asociativo mexicano en el periodo de los gobiernos de 2006-2012. Este trabajo era importante en la medida en que por lo menos –hasta antes del periodo– la mayoría de los datos coincidían en que cerca del 80% del financiamiento a las OSC mexicanas, venía de fondos autogenerados especialmente a partir de la venta de servicios, productos y cuotas. Asumíamos que tras el importante papel que la sociedad civil tuvo en la construcción de la democracia, era esperable que se reconfigurara el escenario político-económico de las organizaciones de la sociedad. Por ello, tomamos una perspectiva de análisis amplia en la que nuestro objetivo fue, más allá de aportar datos y cifras duros sobre los problemas de financiamiento de las OSC –como en general se ha hecho hasta ahora–, construir una visión más integral del contexto político-económico en el que estas organizaciones se mueven. Esto a fin de entender las imbricaciones entre intereses, recursos y políticas; así como, las relaciones causa efecto que estas producían en el actuar de las OSC.

Con la intención de entender mejor como opera este conjunto de actores e intereses, los distintos autores, analizamos varias facetas de los recursos, el contexto y los

marcos de actuación que condicionan a las OSC. Este análisis intentó seguir un modelo matricial, partiendo de cuatro perspectivas, la de la relación Estado-Sociedad Civil (política de Estado), la de los actores privados que determinan el desarrollo de las organizaciones (instituciones donantes, empresas, academia, intermediarios), la de los tipos de recursos (financiamiento público, privado y propios), y la de las reglas formales e informales y mecanismos de toma de decisiones que rigen la asignación de recursos a causas sociales (marco legal y fiscal, criterios de asignación, e intereses detrás del financiamiento). En varios casos estas perspectivas fueron cruzadas por el estudio, desde distintos ángulos a tipos de diferentes de organizaciones, intentando siempre llegar a entender el conjunto como objetivo. Esto nos permitió apreciar con mayor claridad no sólo los problemas derivados de las especificidades de las fuentes de financiamiento, sino también aquellos relacionados con los fondos en sí mismos, su procedencia y características (ubicación geográfica, requisitos, orientación, etc.); así como algunas de las relaciones causa-efecto entre estos y la problemática de diferentes tipos de asociaciones y del sector en su conjunto.

Entre otras cosas esta forma de análisis nos permitió encontrar varias verdades que aunque evidentes para analistas y profesionales del sector, no tenían hasta ahora suficientes datos empíricos que las sustentaran ni se habían estudiado de manera correlacionada. Más aún, nos permitió establecer relaciones con otros fenómenos que no se habían detectado anteriormente lo que hace de este trabajo colectivo una contribución particularmente importante para conocer mejor al sector asociativo mexicano. En este sentido, de una lectura transversal de este volumen se podrían extraer, entre otras, las siguientes conclusiones principales:

Una trayectoria fundamentalmente de asistencia

Nuestro trabajo de investigación revela que, durante el transcurso de estos últimos siglos el fenómeno asociativo mexicano se ha escrito con la tinta de la asistencia social. Esta historia arranca en la época Colonial cuando, como hemos mostrado, los fondos para causas sociales se concentraban y se canalizaban a través de la Iglesia Católica. Posteriormente en los inicios de la vida independiente, la primera República y el Porfiriato, el propio Estado fue —en lo general— delimitando al sector en este tipo de actividades (Natal, este volumen). La importante coyuntura histórica que representaron para la sociedad la Revolución Mexicana y el nuevo orden corporativista que surgió de ella, no modificó sustancialmente el entorno político-económico de la acción social, que siguió siendo más propicio para las actividades de asistencia, que era donde el Estado aceptaba una participación de bajo perfil fuera de las organizaciones del corporativismo. En este espacio, las asociaciones encontraban más libertad de acción, así como mayores oportunidades de ser financiadas y tenían más y mejores curvas de aprendizaje organizacional. A lo largo de los años, esta trayectoria generó, no sólo inercias importantes en las políticas públicas y en las formas de asignación de recursos, sino también en las formas de acción socio-culturalmente aceptadas. Así, a todo lo largo de los 72 años de gobiernos post-

revolucionarios, las actividades que apelaban a la atención a los otros, a valores cristianos y a sentimientos de reconciliación con los que sufren, tuvieron más legitimación oficial, que aquellas otras más relacionadas con la ampliación de derechos, la construcción de ciudadanía y el cambio social.

En el periodo de análisis, la situación tuvo muy ligeras variaciones, como se observa en los datos que muestran que un 57.54% de las organizaciones con CLUNI1 y un 84.34%2 de donatarias, realizaban actividades relacionadas con la asistencia (Muñoz Grandé et al. 2012). En el periodo de estudio no se dieron pasos contundentes, ni se instrumentaron acciones significativas por su amplitud e impacto como para incrementar realmente la diversificación de las OSC, por lo que el sector continuó estando eminentemente dedicado a labores de asistencia social. En particular, durante este periodo, el gobierno federal financió proyectos que buscaban prestar servicios y atender necesidades sociales de grupos vulnerables y, en mucha menor medida, se apoyaron algunos proyectos diseñados para detonar otro tipo de capacidades en las propias organizaciones (ver Tapia y Verduzco, en este volumen). En este mismo sentido, hay indicativos que muestran que aquellas organizaciones que no estaban directamente relacionadas con actividades asistenciales, enfrentaron en general, mayores dificultades para obtener ingresos –como muestran en este volumen García y Álvarez para el caso de Ciudad Juárez–, lo que limitó de manera importante la diversificación de las organizaciones y el desarrollo del sector en su conjunto.

Así las cosas, queda claro que el actuar de las OSC en México esta históricamente cimentado en una moral católica y en mucha menor medida en perspectivas democráticas y por ende se enfoca a actividades catalogadas como de asistencia. Esto le ha dado a las organizaciones de la sociedad civil en México, una dependencia de trayectoria particular (path dependence) que genera incentivos positivos y negativos que –en general– ahogan a otras formas oportunidades de expresión y participación ciudadana, como hemos discutido en varios capítulos.

1. **Organizaciones que en 2011 manifiestan ante el RFOSC desarrollar actividades de (RFOSC):**

- 01 Asistencia social, conforme a la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud
- 02 Apoyo a la alimentación popular
- 04 Asistencia jurídica
- 07 Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes
- 11 Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias
- 13 Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico

2. **Organizaciones que en 2012 manifiestan ante el Servicio de Administración Tributaria desarrollar actividades (LISR):**

- A. Organizaciones civiles y fideicomisos asistenciales (Art. 95, frac. VI LISR)
- B. Organizaciones civiles y fideicomisos educativos (Art. 95, frac. X LISR)
- E. Organizaciones civiles y fideicomisos becantes (Art. 98 y 95, frac. LVII LISR)
- I. Organizaciones civiles y fideicomisos para obras o servicios públicos (Art. 31, Reg. LISR)
- J. Organizaciones civiles y fideicomisos propietarios de bibliotecas privadas con acceso al público en general (Art. 14, Reg. LISR)

Centralización, Concentración y Focalización

Otro de los elementos que revelan varios de los trabajos aquí presentados, tiene que ver con cómo las OSC mexicanas, en el periodo de estudio, observaron un fenómeno de centralización regional, que se aparejó con una concentración del financiamiento y la focalización de recursos en pocas organizaciones.

En este periodo, las organizaciones estaban concentradas en determinadas regiones del país: Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco (Layton, este volumen; para el caso de donatarias ver Natal, de la Rosa y Zúñiga, este volumen). En el resto de las entidades el centralismo prevaleció y especialmente las capitales y algunas ciudades principales concentraron la mayoría de los fondos; un ejemplo es el caso de Sinaloa, donde los municipios de Culiacán, Los Mochis y Mazatlán concentraban, en buena parte del periodo de estudio, el 75% de las organizaciones con CLUNI y el 100% de las donatarias autorizadas (Muñoz Grandé et al. 2012).

Este fenómeno de centralización, analizado desde distintas perspectivas en varios capítulos, se debió en gran parte a que los recursos disponibles para las organizaciones se ubicaban precisamente en esos estados del país, donde se encuentran la mayor parte de instituciones donantes: 59% en el Distrito Federal, 10% en Nuevo León y 5% en el Estado de México y Jalisco, respectivamente (Layton, este volumen). Este fenómeno de concentración de recursos acompañó al de centralización ya que, por ejemplo, en el caso del estado de Chihuahua, durante los años 2006, 2007 y 2008 respectivamente, se destinaron a la capital el 61.48%, 61.72%, y 55.63% de los recursos orientados a las organizaciones sociales de la entidad (Ver García y Álvarez, este volumen). Como lo muestran nuestros trabajos, esto hizo que el periodo estudiado, pese a honrosas excepciones, la participación de las OSC Mexicanas fuera eminentemente un fenómeno urbano.

A la centralización de organizaciones y a la concentración del financiamiento en un puñado de ciudades, se le sumó la focalización de recursos en unas cuantas organizaciones. Por ejemplo, el 63% del monto total de donativos se otorgó a sólo un 7% de las OSC (García, 2009), y los fondos públicos, según los propios reportes de la Comisión de Fomento para el 2006 y el 2007, muestran que 47% se canalizaron a 3% de las OSC, siendo un 60% del monto total canalizado a través de la Secretaría de Educación Pública (Ver Natal, Dela Rosa y Zúñiga en este volumen)

Indiferencia y un marco institucional adverso

Un tema que se destaca en varios capítulos es cómo la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en el año de 2004, era esperada como un hito trascendente para la reconfiguración del entramado institucional de las OSC mexicanas. En efecto, desde antes de su promulgación, esta ley generó muchas expectativas, y se esperaba que esta iniciara un proceso de cambio institucional en la

relación Estado – Sociedad civil, que tuviera como eje de la relación el fomento en lugar del control, así como el impulso a la creación y articulación de otras leyes y reglamentos específicos que ampliaran los espacios, formas y apoyos a la participación ciudadana organizada. Si bien, no hay duda que esta ley representó un importante avance y tuvo grandes méritos, durante el periodo de estudio no fue vinculante con respecto al diseño e implementación de un sistema de normas coherente capaz de enmarcar una política pública integral que favoreciera el asociativismo. Así, pronto se hizo evidente que esta ley no podía continuar siendo el referente único de los cambios institucionales que demandaba el sector. Los diferentes capítulos de este volumen, coinciden de alguna u otra forma en señalar que, parte del problema fue que no es suficiente con que se reconozca a nivel constitucional la libertad de asociación si no se construyen las demás reglas y procedimientos políticos y económicos que aseguren y hagan operativo este derecho y que nutran una cultura del asociativismo y la solidaridad. Así, lo que se observó en el periodo de estudio es que la LFFAROSC, fue insuficiente para construir un marco institucional acabado y una política de Estado frente a la sociedad civil y sus organizaciones. Más aún, la relación Sociedad Civil organizada y gobierno, se volvió especialmente costosa ya que debido a la ausencia de un marco institucional adecuado, los fondos públicos para las OSC, se vieron empantanados en negociaciones desgastantes entre las organizaciones y una pléyade de distintas agencias gubernamentales no siempre familiarizadas con las organizaciones ciudadanas y que incluso las llegaron considerar como intrusas en los asuntos públicos. En el mejor de los casos, el financiamiento condicionó a la participación de las OSC en programas públicos sujetos a reglas de operación que no necesariamente daban suficiente espacio de acción a las OSC, pero que además impactaban la forma organizacional de las organizaciones y sus actividades.

Por otra parte, entre la clase política, el sector encaró otro frente institucional adverso con pocos incentivos para que los actores políticos se interesaran por la agenda de las OSC y menos aún para que fungieran como su aliados. Así, observamos en este periodo, un poder legislativo desinteresado en el tema y partidos que veían a las OSC como un botín y no como formas de representación de las necesidades sociales.

Otro problema que se discutió a lo largo de este volumen es que en México, la solidaridad de la sociedad en su conjunto aparece principalmente en momentos coyunturales. Esta es una solidaridad piadosa, y por lo tanto con formas de operación basadas en la caridad. Esta falta de solidaridad cívica, basada en la ampliación de derechos, muestra lo limitado de la consciencia social en la sociedad mexicana y lo mucho que las OSC tendrían que trabajar para acceder a fondos de la ciudadanía en su conjunto. Sin embargo, como discutimos, en el periodo de estudio, este tema no fue menor. Aunque el financiamiento que se podía generar desde una base social amplia hubiera permitido a las organizaciones no sólo mayor independencia frente a otros donantes, sino que también les hubiera dado legitimidad ante la sociedad en general, este tipo de financiamiento era muy costoso y demandante en términos de procuración. Este tipo de financiamiento fue rara vez explorado por las OSC no sólo porque implicaba grandes inversiones de recursos, en términos

de tiempo y materiales de comunicación y persuasión, sino muy probablemente también porque los mecanismos para la agregación de donativos del gran público estaban bajo el control de algunos pocos actores, normalmente las grandes fundaciones asociadas con las televisoras o el sistema bancario³.

Influencia y nuevo lenguaje

Otro elemento a destacar es que en el periodo de estudio, se construyó todo un lenguaje para la interacción entre las organizaciones y los donantes. Así se desarrollaron conceptos orientados a regir los procesos organizacionales como, la filantropía, la responsabilidad social corporativa, “la profesionalización”, la institucionalización, la auto-regulación y varios otros, que si bien, por lo menos en el papel, contribuyen al fortalecimiento de algunas capacidades técnicas, no necesariamente fortalecen a las OSC ni mucho menos aumentan su capacidad de representar causas sociales o su legitimidad, sino que más bien las insertan en un círculo de “ONG-ización” (ver Brett, 2013, por aparecer). Estas modas organizacionales, en el periodo de estudio, no necesariamente estuvieron basadas en necesidades del sector o agendas sociales pero ciertamente distrajerón a las OSC de sus actividades sustantivas y le dieron una cierta identidad al sector que en buena medida condicionó las formas de participación de las OSC.

De la misma manera, se dio un mayor impulso a la importación de mecanismos de toma de decisiones de otros sectores, como consejos directivos y juntas de gobierno que en muchos casos, limitan la actividad de las OSC y no siempre enriquecieron su rendimiento. Eso no quiere decir que quienes aquí escribimos estemos en contra este mecanismo como fórmula para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de las OSC, nada más lejos de nuestro planteamiento que eso. Lo que intentamos señalar, es que en muchos casos estos mecanismos si bien pudieron aportar riqueza al trabajo de las organizaciones, también —en otros casos— sirvieron de camisa de fuerza que ejercer un control social sobre las organizaciones (ver Pfeffer y Salancik, 1968) importando axiomas que hoy por hoy son aceptados por muchos actores sociales. Esto se volvió evidente en algunos consejos directivos, donde por ejemplo los consejeros provinieron eminentemente de la empresa privada o el sector público y rara vez de la propia base social de las mismas organizaciones.

De prevalecer esta situación, podría llegarse a un exagerado dogmatismo en la implementación de estas buzz-words, o a la ortodoxia de los mecanismos de gobierno, lo que podría acentuar esquemas de interacción entre las organizaciones y otros medios sistémicos, basados en buena medida en vínculos débiles y personalistas, sustentados en las relaciones individuales y con poco sentido de comunidad.

3. Esto salvo notables y raras excepciones, como el redondeo de las tiendas Home Depot para actores locales o algunos intermitentes casos de tiendas departamentales regionales registrados en Sinaloa y Chihuahua, por ejemplo.

En este mismo sentido, de diferentes maneras, los trabajos presentados en este volumen muestran, que a partir de la definición de prioridades de los donantes, se puede incidir en la creación u orientación de las actividades de las organizaciones, así como en la prioridad de atención a ciertas necesidades sociales o a determinados grupos de población. En un entorno de este tipo, ciertamente no muy favorable para las OSC, las organizaciones pueden volverse altamente dependientes financieramente y por tanto el nivel de influencia que algunos fondos y sus donantes, pueden llegar a adquirir sobre determinadas OSC, o sobre grupos o actividades, puede llegar a ser importante.

Problemas derivados de la dependencia financiera

La ruta de trabajo que nos planteamos nos permitió también, observar cómo los donantes públicos y privados diseñaron, en el periodo de estudio, reglas y procesos que impactaron a las OSC de varias formas. Por ejemplo, cuando los donantes deciden realizar cambios o ajustes en sus objetivos y agendas, algunas organizaciones de la sociedad que son altamente dependientes del financiamiento externo pueden sufrir altibajos en su desempeño, obligándolas –en especial a aquellas que no han diversificado sus fuentes de ingresos–, a seguir las tendencias o modas del financiamiento de los donantes. Los efectos de esta dependencia fueron varios. Primero, dificultó a las OSC más dependientes, el mantener el derrotero que marcan sus misiones. Segundo, generó también modificaciones en programas y proyectos de largo plazo que impactaron a los beneficiarios, lo que además restó credibilidad a las OSC frente a ellos. Tercero, algunos cambios modificaron la estructura organizacional de las OSC, impactando su forma y organización interna, necesidades de recursos críticos, como de personal, entre otros. Cuarto, cuando el entorno no es flexible, es decir cuando hay poca posibilidad de diversificación de las fuentes de recursos, como en el caso Mexicano en este periodo, el constreñir el financiamiento a los intereses y valores de ciertos donantes puede inhibir el surgimiento de determinadas agendas, especialmente las que se generan “desde abajo”. Lo que vemos entonces es que sólo aquellas banderas sociales que no cuestionan el statu quo, tienen suficiente apoyo y por tanto visibilidad, mientras que otras orientadas a cuestionar, a rediseñar las políticas de desarrollo, a plantear nuevas propuestas de crecimiento económico y social o a construir ciudadanía, son menos escuchadas o tienen que buscar como ejercer su voz fuera del subsector de las OSC. Quinto, en el peor de los casos y especialmente para el financiamiento público, algunas OSC se acercaron más a ser “contratistas” del Estado, y estuvieron más al pendiente de las líneas de trabajo gubernamentales y sus fondos que les permitían garantizar su supervivencia, que de las propias necesidades y demandas sociales. Si este fenómeno se acentuara en el futuro, el subsector no sólo perdería muchas de sus características como la oportunidad de innovación, la representación de voces de sectores excluidos, etc., sino que además, la sociedad civil en su conjunto perdería credibilidad.

Todos estos efectos se observaron en diferentes medidas en las OSC mexicanas en el periodo de estudio. Esto a pesar de que el financiamiento tanto público como privado

representó una parte poco significativa del ingreso de muchas OSC. El problema radica en que pese al poco peso específico que esta forma de financiamiento tiene de manera agregada en las OSC, su efecto sobre algunas organizaciones –y particularmente en algunas regiones– puede ser muy importante. En otras palabras, el impacto de ciertos tipos de fondos sobre la estructura organizacional de las OSC puede ser mucho mayor relativamente a la contribución económica neta de los financiamientos.

Rendición de cuentas

Otro de los problemas observados en varios de los capítulos de este volumen es que, en el periodo de estudio, faltó rendición de cuentas y –en muchas ocasiones– cuando esta se dio fue discrecional en términos de información o –aun peor– de actores. Las organizaciones a las que más se les demandó fueron paradójicamente las más pequeñas y jóvenes, mientras que las grandes y con más tiempo, tendieron en general a tener mayor credibilidad y se les demandó menos transparencia. Aunque esto es lógico desde el punto de vista de la confianza inter-organizacional, puede a la larga generar problemas en términos de la sustentabilidad de algunas organizaciones que tienen que aceptar fondos “calientes”, es decir que les obligan a realizar modificaciones en su estructura organizacional, para poder cumplir con los requerimientos de reportes y evaluaciones intermedias por parte de donantes. En algunos casos, las organizaciones se vieron en necesidad de contratar nuevo personal y de destinar recursos para atender estas necesidades. Más aun, en muchos casos las demandas de transparencia de algunos fondos no garantizaban realmente una rendición de cuentas efectiva, y si eran un peso sobre la organización al punto que complicaron su supervivencia. Este fue particularmente el caso de las organizaciones más jóvenes y pequeñas. Más aún, como hemos mostrado, en muchos casos la falta de rendición empezaba por las propias agencias gubernamentales, que –en el periodo de estudio– no necesariamente fueron del todo transparentes en cuanto a las razones y procesos a través de los cuales asignaron recursos, salvo honrosas excepciones. De la misma manera, las instituciones donantes, destacan, en el periodo de estudio, por una cultura de poca transparencia ya que en muchos casos no publican estados financieros y –en su gran mayoría– no se auto-perciben como sujetos obligados a hacer públicas sus finanzas.

Los donantes privados, como se reporta en varios de los capítulos de este volumen, si bien siguieron creciendo y ganando fuerza sistemáticamente, en no pocos casos siguieron operando bajo la lógica de fondos de corto plazo y criterios de rentabilidad de imagen. Más aún, su operación salvo algunas excepciones fue durante el periodo de estudio poco profesional y con requisitos de financiamiento poco institucionalizados, prueba de ello es la baja sistematización en procesos de convocatorias y en algunos casos de inversiones/donativos discrecionales determinadas por la cercanía, las simpatías y el influyentismo. Entre otros de los temas observados en este periodo, estuvo el de la desconfianza, que les hacía suponer a las instituciones donantes que cualquier información que dieran al

público se traduciría en una enorme demanda por parte de las OSC aspirantes a obtener financiamiento.

El Entorno Político-económico de las OSC

De manera notable, lo que se observa a lo largo de los capítulos que integran este volumen y sin proponérselo explícitamente de inicio, es que los autores fuimos convergiendo desde distintos enfoques, en la idea de que el actuar de las OSC en términos de financiamiento esta determinado en realidad por una multiplicidad de factores que determinan las maneras en que las organizaciones se adaptan o interactúan con su entorno. Entre estas destacan las oportunidades económicas (financiamiento e incentivos positivos y negativos) y las políticas que los gobiernos y las instituciones donantes siguen en su relación con las OSC. Pero estos no son los únicos factores. De los capítulos anteriores, se observa que la manera en que se diseñan e implementan las políticas de asignación de recursos de donantes públicos y privados, está condicionada a su manera de entender la acción social y a sus propios intereses y agendas. De tal suerte, que existe una relación estructural entre los axiomas que sostienen la manera en que los donantes entienden la participación ciudadana en asuntos públicos y las subsiguientes cadenas de razonamiento y procedimentales que dan lugar a la asignación de recursos a distintas actividades sociales y no a otras. Esta concatenación de intereses, ideología, políticas y asignación de recursos, los actores que las implementan y la manera en que se articulan los procesos a través de los cuales se otorgan, se accede y se utilizan los recursos, conforman la economía política de las OSC.

La economía política es una disciplina de larga data y ha estado implícita en las preocupaciones en torno de la relación entre intereses y recursos, que se pueden apreciar desde el trabajo de Aristóteles o Santo Tomás de Aquino; y más especialmente, en distintos análisis sobre la inflación generada por la metalización que la plata y oro del Imperio Español generaron en Europa en el siglo XVII. La entrada de metales preciosos y recursos frescos y las implicaciones políticas que esto tuvo, transformaron las economías fundamentalmente agrícolas dando lugar a una nueva clase de mercaderes que jugaron un papel significativo en la forma en la que se daban las decisiones políticas y en el modelaje de las naciones que pronto emergerían tras la Reforma religiosa. Estas transformaciones no sólo impactaron la economía sino la manera de pensar al individuo en relación con la sociedad, su mundo, el conocimiento, el futuro y la historia, sino también muy particularmente su relación con la autoridad y los asuntos públicos, dando pie algunas décadas después a la modernidad (ver Natal, 2013 por aparecer). Entre las transformaciones del pensamiento destaca la figura del liberal Adam Smith, que en sus clases de jurisprudencia comenzaría a utilizar el término *economía política* para referirse a lo que entonces se percibía como una rama del derecho que regulaba la interacción entre intereses y capital. En otras palabras, se percibía que la economía era resultado de códigos de conducta con los que los actores interactuaban entre sí en el mercado (ver Smith, 1910-1991). Marx desarrollaría sobre estas ideas para mostrar que estos códigos de conducta llevaban a la explotación de la fuerza de trabajo por parte del capital (ver Marx, 1980; Adeler, 1982). En el siglo XIX con la *parcelización*

de las ciencias, generaciones tras generaciones de economistas y politólogos harían sus mejores esfuerzos por diferenciar el pensamiento económico del político hasta llegar al estado actual en el que ambas disciplinas tienen objetos, métodos de estudio y principios totalmente diferentes.

Nosotros no queremos proponer una recuperación anacrónica del pensamiento sobre economía política, por el contrario nos adscribimos a una tendencia que desde hace algunas décadas, ha hecho que esta disciplina haya recobrado espacios académicos debido fundamentalmente a su enorme valor analítico y a su capacidad para revelar muchas de las relaciones causa efecto entre intereses-recursos y políticas públicas, desde lo nacional a lo internacional (ver por ejemplo Deane, 1989; Frieden y Lake, 1991). La resurrección de la economía-política como Nueva Economía Política, ha cobrado mucha fuerza y vigencia en el mundo académico. Esto porque la Nueva economía-política resuelve muchas de las viejas discusiones de los político-economistas clásicos, en torno del peso asignado al Estado o al mercado, a la manera de hacer agencia o las estructuras e instituciones que regulaban procesos. Esto se debe, en gran parte, a que los cambios recientes en el orden mundial redujeron estas distinciones y emergieron muchos enfoques nuevos que borran estas dicotomías y que por el contrario integran en el análisis estructuras y formas de hacer agencia tanto desde una perspectiva institucional actual como históricamente (ver Gamble, et. Al, 1996).

La economía política de las OSC podría verse, como en cierta medida varios de los autores parecen intuirlo en este volumen, como el análisis de (a) debates sociopolíticos, (b) los mecanismos de toma de decisiones y las elecciones que se toman a partir de estos, y (c) las estructuras que, enmarcan el intercambio de recursos materiales (económicos, en especie, etc.) y no tangibles (como legitimidad), entre la esfera pública y la acción ciudadana y entre los fondos privados que se destinan a causas públicas; así como con la manera en como las elecciones y la asignación o no de recursos impactan el desarrollo y rumbo del sector. Esto es lo que los diferentes autores muestran en varios de los capítulos de este volumen: que las OSC operan en esta imbricada red de actores, relaciones, procesos y condicionantes sociales, culturales y políticas que enmarcan su acceso a recursos y su desempeño. Más aún, en varios casos los capítulos dan cuenta de la forma en que este conjunto de condicionantes impactan la forma del sector, más allá del marco legal o fiscal de las OSC. A este entramado proponemos llamarle entorno político-económico.

El entorno político-económico de las OSC, como se desprende de una lectura transversal de nuestros capítulos, puede ser definido entonces como el medio sistémico en el que confluyen actores públicos, privados y sociales, que operan a través de estructuras relacionales formales e informales y de procesos enmarcados por normas, leyes y convenciones socio-culturales, a través de las cuales se movilizan intereses y recursos que determinan no sólo la posibilidad de crecimiento, contracción y consolidación del sector de OSC, sino también en buena medida la definición de sus misiones, oportunidades, espacios y formas de actuación.

Reconocemos que el hablar del Entorno Político-Económico de las OSC necesita más discusión a fin de proponer un modelo teórico que nos permita ahondar en la racionalidad y las estructuras que determinan la asignación de recursos y dan forma al sector. Estamos también conscientes que esta idea es una conclusión que se recupera al final del trabajo aquí presentado, y que surge después de analizar el material obtenido y analizado individualmente, en una lectura de conjunto de este esfuerzo colectivo. Es claro, por tanto, que una de las cosas más importantes que podemos concluir de este trabajo, es que atisbamos el inicio una línea importante de investigación. Sin embargo, consideramos que este es un primer boceto que reúne distintas formas de ver a las OSC, y que nuestros trabajos a veces de manera no explícita pero sistemáticamente, se esfuerzan por integrar –en distintos niveles– varios enfoques, desde los institucionales y organizacionales, los económicos y de historia económica, los crítico-sociológicos, de cultura política y políticas públicas, e incluso de identidad, al análisis económico de las OSC. Con estos enfoques los autores, a diferentes niveles, intentamos mostrar cómo se estructuran algunos procesos del entorno de las OSC que producen variaciones en la distribución de recursos en distintos tipos de organizaciones, de actividades y regiones. Con ello pretendemos transitar de los estudios eminentemente socio-politológicos de la participación ciudadana o de los reportes económico-cuantitativos sobre el financiamiento de las OSC o la procuración de fondos, a un análisis que nos permita eslabonar diferentes elementos socio-políticos y económicos para entender cómo los pesos específicos de ciertos intereses impulsan determinadas agendas en menoscabo de otras, así como a tipos de organizaciones o grupos, voces ciudadanas y causas sociales. Con ello se podría mostrar, por ejemplo, cómo desde el financiamiento, ciertos lenguajes e instrumentos van construyendo una identidad de lo que entendemos como “sector” y producen divisiones sectoriales que no necesariamente representan la enorme gama de las OSC, ni mucho menos de la sociedad civil mexicana. En otras palabras, en este volumen hemos intentado presentar un análisis más amplio en torno, de cómo los distintos tipos de recursos, sus fuentes, formas de manejo y asignación, responden o no a maneras de entender el papel de la acción social y cómo estos delimitan de manera diferenciada el actuar de los ciudadanos y sus organizaciones interesadas en participar en asuntos públicos.

COMENTARIOS FINALES

En síntesis, a lo largo de los capítulos anteriores mostramos que el entorno político económico de las organizaciones de la sociedad civil en México, a pesar de las coyunturas históricas, ha sufrido pocas transformaciones positivas. Varios de los trabajos en este volumen dan cuenta de una historia sostenida de hambruna financiera y falta de políticas de Estado para construir un entorno económico más propicio.

Al terminar el periodo de estudio, más allá de la LFFAROSC, era claro que los actores políticos y económicos de la alternancia no habían estado suficientemente dispuestos a hacer cambios realmente significativos en materia de pluralidad, normas y valores, o

procedimientos más democráticos en la relación a la asignación de recursos a las OSC. Así, los actores estatales y privados, en el periodo de estudio, siguieron contribuyendo a fortalecer un path, en el que se confina a las organizaciones de la sociedad civil fundamentalmente a actividades de asistencia, con una alta centralización en unas cuantas regiones, concentración financiera y focalización de recursos en unas pocas organizaciones. Así las cosas, tal parecería que en México aquellas organizaciones que deciden interactuar en términos de financiamiento con los donantes o el gobierno quedan a merced de las políticas e ideología de tales donantes. Esto no sería un problema si los donantes tuvieran una consciencia de la acción social más “desde abajo”, pero lo que los diferentes capítulos presentados en este volumen muestran es que en nuestro país, en el periodo de estudio y más allá de retórica, en muchos casos la manera de ver a las OSC fue netamente instrumental. Para muchos gobiernos, en el mejor de los casos, las OSC fueron una forma de legitimar acciones y de tener contratistas que experimentaran con nuevas formas de implementación de programas. Por su parte, para los donantes privados, salvo raras excepciones, su apoyo a las OSC es una forma de relaciones públicas y de imagen corporativa muy distante de lo que más allá de diplomas y sellos debía ser la responsabilidad social corporativa (Chavez, y Serna).

En buena medida, esto es resultado de que en el entorno político-económico de las OSC mexicanas, priva la idea de que, los recursos privados tienen un carácter que permite al sector privado decidir sobre el destino y forma de asignación de estos recursos. Visto pragmáticamente algunos podrían señalar que es evidente que los donantes apoyarán aquellos temas o causas que consideren dentro de sus propios intereses y pondrán sus recursos en aquellas cosas que no contravengan su ideología. Pero incluso si aceptamos este argumento, bajo las premisas del pensamiento liberal de autores como Locke o Smith, se señala que el poder adquisitivo de algunos depende directamente de la armonía y estabilidad de la sociedad (Smith: *Theory of Moral Sentiments*) que pasa por la atención real y efectiva de las necesidades sociales de manera que construya mayor equidad y sustentabilidad.

No obstante, lo que en distintas formas muestran los autores que contribuyeron a este proyecto, es que lo que se dio en el periodo fue sin embargo —en general—, una envoltura y un mensaje diseñado para una sociedad del espectáculo y no una participación en la construcción de ciudadanía que ampliara de manera decisiva los derechos y atendiera las necesidades reales de los sectores de la sociedad que más lo necesitan. Así, en el periodo de estudio, fue más fácil apoyar actividades aisladas, como documentan García y Álvarez, cuando como solución a la problemática de Ciudad Juárez se pensó en la participación de la sociedad civil eminentemente bajo un esquema de asistencia y no bajo una lógica más amplia de participación en políticas públicas o reconstrucción del tejido social.

Esta limitación a formas específicas de acción ciudadana, a tipos de actividades, formas organizacionales y espacios de actuación que no necesariamente corresponden a las necesidades sociales sino a un constructo de participación “domesticada”, puede

llevarnos a escenarios que no solamente pre-vacían la ciudadanía sino que son potencialmente conflictivos. Un escenario que de continuar esta situación, podría tener como efecto el que aquellas manifestaciones sociales que deciden seguir la vía institucional y participar dentro del marco legal-fiscal y construir alianzas de interdependencia con otros actores sociales (por ejemplo instituciones donantes), encontrarán que sus posibilidades de acción social son limitadas ideológica, financiera y políticamente por los axiomas político-económicos prevalecientes en el entorno. Sería errado asumir que porque la mayoría de actores se adaptan a las reglas del juego impuestas por estos axiomas, y la acción social parece darse dentro de los canales institucionales, la mar social está en calma. Por el contrario, podría estar indicando un peligroso isomorfismo organizacional en el que, a falta de pluralidad y espacios para otras expresiones, demandas y necesidades sociales, estas tendrán que adoptar vías no institucionales que en muchos casos solo contribuyen a su radicalización y que ex ante abortan posibilidades de dialogo a futuro. Esta no es una especulación fatalista sino un fenómeno bien documentado y estudiado en otras sociedades (ver Brett, 2013 por aparecer)

Por el otro lado, a pesar de algunos esfuerzos loables y que merecen ser señalados, como hemos documentado y reconocido en otros espacios (ver Natal, 2010), al terminar el periodo de este estudio se había hecho evidente que las propias organizaciones de la sociedad civil habían perdido en este periodo la oportunidad política sin precedente de construir, junto con los actores políticos y económicos, una nueva agenda social que transformara el entorno de las OSC y que abriera las oportunidades de romper con la dependencia de trayectoria que, como hemos discutido, ha marcado en la asistencia el derrotero de la acción social en México.

Así las OSC, en el periodo de estudio fallaron agradadamente en institucionalizar el nivel de su representación y construir momentum para ampliar real y efectivamente las normas y procedimientos de la democracia formal que les permitieran el ser verdaderamente incluidas en el diseño de políticas públicas (ver Foweraker 1998 para casos similares). Esto a pesar de que un buen número de líderes sociales ingresaron a la función pública sin que su participación en el gobierno tuviera mayor impacto en el apoyo a las OSC (ver Natal, 2009).

De continuar estas tendencias en el entorno político-económico, se podría llegar incluso a trasladar lógicas de otros sectores al de la sociedad y producir, por ejemplo, un entorno caracterizado por la competencia sistemática por recursos financieros y desinteresada en la incidencia. En suma una participación sin impacto social.

Este trabajo colectivo es también una invitación a re-pensar el sector asociativo mexicano como un conjunto de intereses y propósitos sociales amplios y diversos, cuyos actores no sólo pueden incidir en labores de asistencia social, sino que también pueden ser productores y distribuidores efectivos de bienes y servicios públicos, constructores de capital social, defensores de derechos, observadores del ejercicio público, constructores

de políticas públicas, e incluso contrapeso a los poderes del Estado y del mercado, entre muchos otros.

Este volumen intentó también presentar a la discusión una alternativa de análisis sobre el entorno político-económico de las OSC. Creemos que este abordaje probó ser particularmente útil ya que mostró una serie de elementos causa-efecto en la relación OSC y su entorno, que hasta ahora no habían sido suficientemente explorados. Muchos de ellos, temas que aquí no estudiamos a profundidad, y que tendrán que ser analizados con mayor detalle por futuras investigaciones a las que esperamos haber alentado.

Finalmente, los diferentes capítulos de este volumen coinciden en señalar de una forma u otra, que a pesar de las expectativas que la alternancia política trajo, y aparte de algunos cambios que se reconocen en materia de participación y legislación, en general, el entorno político-económico de las organizaciones de la sociedad civil, siguió estando caracterizado por la escases de recursos, su concentración urbana y regional, así como su focalización a unas cuantas organizaciones y tipos de actividades. Como hemos mostrado, salvo honrosas excepciones que hemos reconocido en otros espacios (Natal, 2010), en el entorno político-económico de las OSC en el periodo de estudio, pareció que –más allá del discurso sobre una nueva relación gobierno-sociedad– que el propósito de muchos actores públicos y privados, fue construir un mensaje y una imagen mediática, que el impulsar un proceso de cambio en torno de la forma en que los ciudadanos se relacionan con los asuntos públicos y ponen sus esfuerzos en marcha para contribuir desde sus trincheras a la solución de los problemas sociales. En este sentido podemos decir, que en el entorno económico de las OSC en el periodo de la alternancia, aplica muy bien la expresión popular: “cacaraquear no es poner”.

BIBLIOGRAFIA

- Adler, M., *La concepción del Estado en el Marxismo*, Siglo Veintiuno Editores, primera edición en español, México, 1982.
- Deane, P. *The State and the Economic System: An introduction to the history of Political Economy*, Oxford University Press, Oxford, 1980.
- Fireden, J y D. Lake, *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*, Martin's Press, Londres, 1991.
- Gamble, A., Anthony Payne, A. Hoogvelt, M. Dietrich, M. Kenny, New Political Economy, en *New Political Economy*, Vol 1. No. 1 , 1996, Carfax, Cambridge.
- Marx, K., *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, Siglo Veintiuno Editores, primera edición en español, México, 1980
- Natal, A., "La Sociedad Civil Mexicana como Actor de Cambio Social. Un Recuento de su Contribución a la Transición Democrática", en *Cambio Político y Déficit Democrático en México*, Henio Millán, Martagloria Morales Garza y Luis Alberto Fernández García, Miguel Angel Porrúa, México, 2010.
- Natal, A., *La participación social en la función pública Metapolítica*, vol. 11, núm. 56, noviembre-diciembre de 2007, pp.
- Smith, A. , *The Wealth of Nations*, Everyman's Library, Londres, 1991.

**El entorno económico de las organizaciones
de la sociedad civil en México**

se terminó de imprimir en julio de 2013
en México, Distrito Federal

Su edición consta de 1000 ejemplares

