



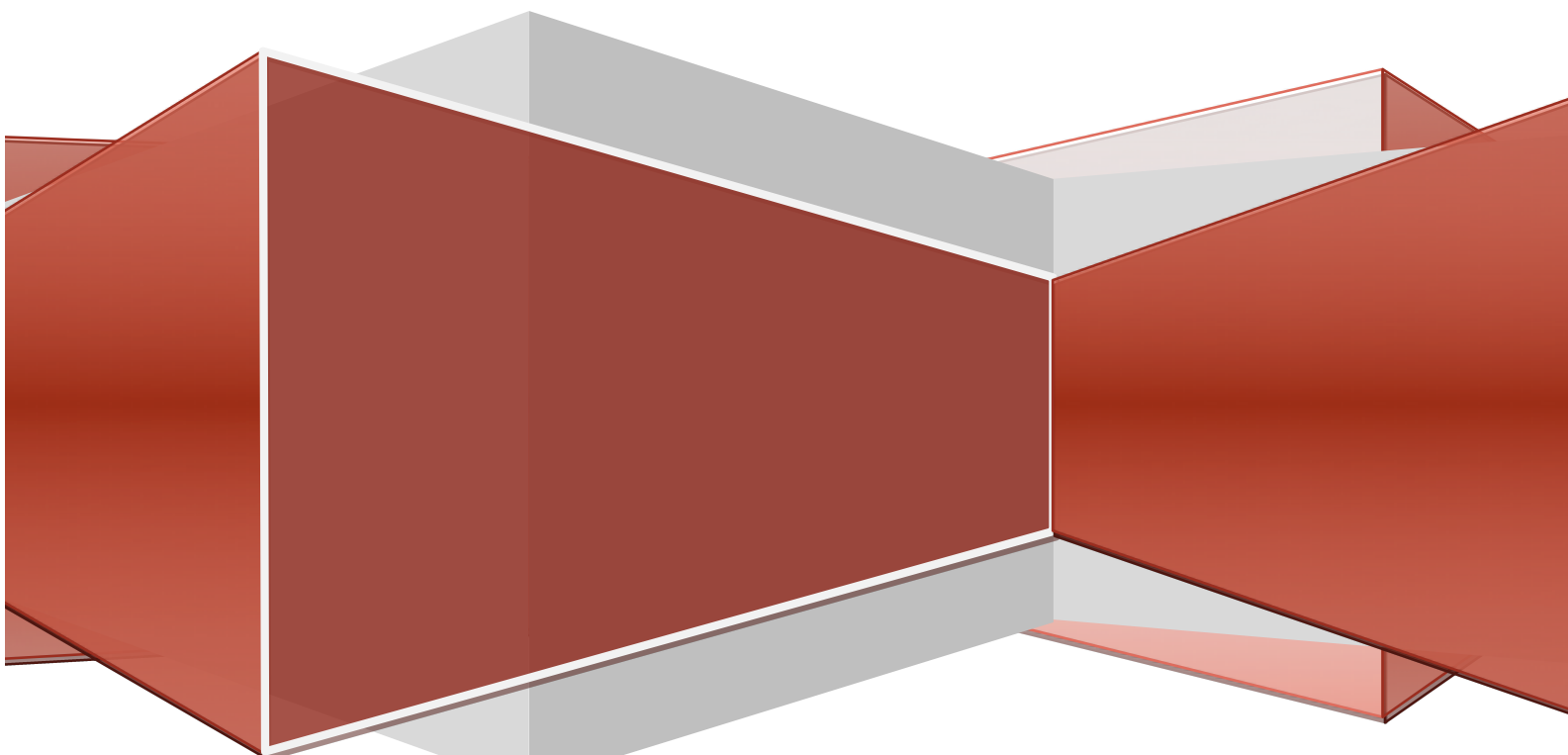
Instituto

Mora



ENTORNO EN EL QUE SE DESARROLLAN LAS OSC EN MÉXICO DIAGNÓSTICO

Gabriela Sánchez Gutiérrez
Raúl Cabrera Amador
Clara Diez de Sollano Enríquez



ÍNDICE

	Pág.
Introducción	3
I. Marco General de Análisis	7
II. Sociedad Civil Global	25
III. Entorno Propicio para el desarrollo de la sociedad civil	45
IV. Dimensión Jurídica	53
V. Dimensión Económica	98
VI. Dimensión Política	159
VII. Dimensión Socio-Cultural	174
Conclusiones	187

INTRODUCCIÓN

Este estudio constituye una fase más en el marco de un amplio proceso de trabajo conjunto entre la Red de Fundaciones Comunitarias, Comunalía, y el Instituto Mora que contó con el acompañamiento permanente y el financiamiento de la Fundación Interamericana. El proceso atravesó por distintas fases, las dos primeras se concretó en la realización de un Programa de Formación para el desarrollo de liderazgos de las Fundaciones Comunitarias en México, mismo que se llevó a cabo a través de dos diplomados, pasantías de los participantes en las diversas Fundaciones Comunitarias y formulación de proyectos de investigación sobre temas pertinentes para las fundaciones.

Al concluir el Programa de Formación y con base en la evaluación de las actividades realizadas y en la propia evolución de los planes estratégicos de Comunalía se planteó la necesidad de contar con un diagnóstico que, en primera instancia, identificara los aspectos legales que propician o favorecen el desarrollo y acción de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y, en particular, de las Fundaciones Comunitarias, así como los aspectos que lo inhiben y obstaculizan. La idea era que, con base en este diagnóstico Comunalía contará con información documentada para valorar la pertinencia de emprender una estrategia de incidencia en las políticas públicas que impactan de manera directa el desarrollo de la filantropía en México, y la construcción de un entorno propicio para su funcionamiento.

Si bien el objetivo inicial del estudio se limitaba a identificar los aspectos legales que favorecen o inhiben el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, pronto nos dimos cuenta, durante el proceso de recopilación y análisis de información, que resultaba importante analizar dichos aspectos legales en un marco mucho más amplio, relativo al entorno en el cual se desarrollan las organizaciones en México. Este enfoque fue retomado de los aportes que en el ámbito internacional venían desarrollando varias redes de OSC en el marco de la Agenda para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. De esta manera, elaboramos categorías de análisis que nos permitieran delimitar las

dimensiones constitutivas de dicho entorno y, con base en ello, diseñamos la metodología de investigación.

Esta metodología se elaboró a través de seminarios internos del equipo de investigación en los que se formuló un marco general y conceptual de referencia, se definieron las dimensiones y categorías de análisis del entorno en que se desarrollan las OSC mexicanas, y se diseñaron los diversos instrumentos de recopilación de información necesarios para su posterior sistematización. Los resultados de esta primera fase de diseño metodológico fueron presentados a Comunalia a fin de enriquecer y validar los pasos a seguir.

Así, se realizó un amplio proceso de identificación y revisión documental que comprendió diagnósticos, estudios, informes, índices, propuestas e iniciativas de incidencia de organizaciones de la sociedad civil. Este proceso fue permanente y acumulativo.

Asimismo, se adaptó el enfoque de Entorno Propicio para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil al contexto mexicano, y se articuló a través de cuatro dimensiones de análisis, a saber, la dimensión jurídica, relativa a los marcos normativos que aplican a las organizaciones de la sociedad civil, contenidos de las legislaciones que impactan de manera directa su desarrollo; la dimensión económica que aborda los aspectos vinculados a las fuentes de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil; la dimensión política en la que se analiza el entorno en el cual se desenvuelven las organizaciones, así como los elementos estructurales y/o coyunturales que limitan o favorecen el trabajo de las organizaciones en el país y, finalmente, la dimensión socio-cultural, en la que se analizan aspectos relativos a los valores, percepciones, actitudes y prejuicios que, de una manera u otra impactan el desarrollo de las OSC en México.

Con base en lo anterior se elaboró un mapeo de actores clave de organizaciones de la sociedad civil, de gobierno y de la academia con la finalidad de realizar entrevistas de profundidad. Asimismo, se diseñó el “Cuestionario electrónico sobre el Ambiente Propicio para el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México”, que

consistió en 31 preguntas y que fue aplicado a una base de datos de 671 personas vinculadas a OSC mexicanas y de dependencias de gobierno vinculadas al quehacer de las organizaciones. La tarea resultó compleja ya que se buscó la representación geográfica y la diversidad sectorial en la construcción de la base de datos. Del total de cuestionarios aplicados, respondieron 124 personas, de las cuales el 84% pertenecen a una OSC.

Se sistematizó la información recopilada, tanto de entrevistas como de los cuestionarios en los instrumentos diseñados para tal efecto y se revisó el esquema de análisis, el cual integró las principales preocupaciones y obstáculos encontrados en cada una de las dimensiones del entorno propicio planteadas con anterioridad. Este esquema permitió observar de manera multi-causal y sistémica las problemáticas identificadas. Asimismo decidimos incorporar un marco general de análisis que da cuenta de los rasgos generales de la globalización, entre ellos, el impacto del enfoque de seguridad en los procesos de desarrollo, las dinámicas impuestas por el mercado y las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil. Finalmente se incluyen algunas características del modelo político mexicano. Este marco general de análisis nos permitió situar de mejor manera la situación de las organizaciones de la sociedad civil, tanto en una perspectiva global como desde la realidad mexicana.

Cabe señalar que durante el proceso de investigación se estuvo en contacto con Comunalia a fin de enriquecer y validar los instrumentos de recopilación de información. Asimismo, se realizó un taller de intercambio de experiencias con las Fundaciones Comunitarias con la finalidad de analizar conjuntamente el abordaje del estudio, así como los elementos que integraban el esquema sobre el entorno propicio de las organizaciones de la sociedad civil en México.

De esta manera, se articuló la información documental, las opiniones de los actores clave entrevistados, los resultados del cuestionario electrónico y las visiones de las Fundaciones Comunitarias dentro del presente estudio. En un segundo taller con se presentaron los resultados preliminares y Comunalia perfiló estrategias a seguir.

El documento que se presenta consta de siete capítulos. En el primero de ellos se describe el marco general de análisis. En el segundo capítulo analizamos, como componente esencial de este marco, a la Sociedad Civil Global, sus características y la manera en que las OSC han participado en el ámbito internacional a través de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (Agenda 2030), la Agenda de la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), la Agenda del Financiamiento al Desarrollo y, en particular, la participación de las organizaciones mexicanas en estos ámbitos.

En el tercer capítulo hacemos una caracterización del enfoque de Entorno Propicio al Desarrollo de las OSC, describiendo el origen del mismo y sus dimensiones. A continuación, en los siguientes capítulos elaboramos el diagnóstico, con base en toda la información recopilada, de cada una de las dimensiones analizadas: la jurídica, económica, política y socio-cultural. El último capítulo contiene las principales conclusiones de la investigación, en él sintetizamos los hallazgos esenciales, mismos que nos permiten comprender la complejidad del entorno en el que se desarrollan las OSC en México. Esperamos que este diagnóstico contribuya a la reflexión de las Fundaciones Comunitarias y de las organizaciones de la sociedad civil en general, para perfilar estrategias de incidencia en las políticas que afectan de manera directa e indirecta su quehacer, su desarrollo y sostenibilidad.

Finalmente, deseamos agradecer a Anely Guerrero y a Andrea Cabrera por su invaluable contribución a la realización de este estudio y, desde luego a las Fundaciones Comunitarias integrantes de Comunalía, cuyo aporte fue esencial para el logro de los resultados. Agradecemos también a la Fundación Interamericana, Gabriela Boyer, Azucena Díaz y Martha Romero, por su permanente acompañamiento, interés y apoyo financiero para la realización de este estudio, a Nick Deychakiwsky de la Fundación Mott y al Instituto Mora por su contribución y por todas las facilidades otorgadas durante el proceso.

I: MARCO GENERAL DE ANÁLISIS

Introducción

Durante el proceso de elaboración del diagnóstico que realizamos con base en la noción de entorno propicio para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México, contábamos con información proveniente de entrevistas y encuestas realizadas a diversos actores involucrados tanto en el sector gubernamental como en diversas organizaciones de la sociedad civil así como algunos académicos. Esta información la organizamos y sistematizamos en función de cuatro dimensiones en las cuales se podían pensar las condiciones de posibilidad del desarrollo de las OSC: la dimensión jurídica, la dimensión económica, la dimensión política y la dimensión sociocultural. Al elaborar un mapa general con la información disponible que arrojaban las entrevistas y las encuestas, organizadas en estas cuatro dimensiones, nos topamos con algunas dificultades para llevar a cabo un análisis diagnóstico de la realidad por la que atraviesan estas organizaciones en México. Si bien estas dimensiones nos brindaban un campo específico de análisis, a través de las cuales profundizar en su problemática, hacía falta un marco general de análisis que ofreciera algunos referentes conceptuales, más allá de las cuatro dimensiones mencionadas, que permitiera situar un panorama, que trasciende las fronteras nacionales, pero que atraviesa diversos procesos presentes en este horizonte.

Con base en esta reflexión propusimos tres campos de análisis general, ya no específico. El primero relativo a la globalización como un fenómeno que atraviesa los diversos ámbitos del quehacer en el espacio público a nivel nacional e internacional y que determina ciertas lógicas dominantes de funcionamiento y organización de la vida pública y privada en el mundo contemporáneo. Identificamos en este campo tres dinámicas particulares: la dinámica del mercado que tiende a globalizarse y apropiarse de otros territorios, la dinámica que impone un enfoque de seguridad a nivel mundial y la dinámica que enfrenta de algún modo a las dos anteriores y busca incorporar temas de agenda desde la ciudadanía presente en una sociedad civil global. El segundo campo general de análisis es el de las relaciones complejas entre esferas distintas de la actividad humana que en la organización de las sociedades contemporáneas deben

estar separadas pero también articuladas. Estas esferas se pueden diferenciar en la medida en que su quehacer fundamental responde a lógicas distintas. Nos referimos a la esfera relativa a la organización de la vida pública, la esfera de gobierno; a la esfera propia del intercambio, del mercado donde los individuos y los grupos se encuentran, establecen convenios y contratos e intercambian bienes y servicios; y a la esfera donde la ciudadanía se organiza en función de intereses particulares pero también comunes como es la sociedad civil. El tercer campo general de análisis responde a las características propias del sistema político mexicano que si bien dio lugar al predominio de un modelo neoliberal propiciando relaciones de organización de la vida económica al margen del control y participación directa del Estado, también impuso una suerte de neo corporativismo que impide la manifestación libre del intercambio entre individuos y grupos privilegiando formas clientelares.

Con base en este marco general de análisis fue posible entonces comprender y ubicar en un contexto amplio, aspectos relativos al diagnóstico de los ambientes propicios para el desenvolvimiento de las organizaciones de la sociedad civil, que trascienden la realidad de los diversos problemas revelados en él, y que aquejan al desarrollo de dichas organizaciones en sus diversas dimensiones. Detengámonos en cada uno de estos aspectos.

1. Globalización

En los últimos treinta años el mundo ha vivido un proceso constante de expansión del mercado que ya no responde a condiciones de regulación establecidas por los Estados-Nación, desatando con ello un proceso de acumulación a escala planetaria sin considerar frenos al sistema financiero o a la intervención de grandes consorcios en cualquier región del mundo. Este proceso propició el ajuste de los Estados y de sus modos de intervención en el espacio público, enarbolando la superioridad del mercado en la organización de las sociedades contemporáneas, tanto a nivel nacional como en el ámbito global. La actividad económica privilegiada trajo consigo cambios estructurales y reformas políticas que han impactado en los Estados-Nación y que han producido, sin embargo, efectos devastadores en aspectos tales como la desigualdad en la población mundial y la superposición del poder económico por encima de la organización política

y social de la sociedad resquebrajando el tejido social entre otros efectos (Beck 1998). En este escenario marcado por la globalización neoliberal interesa, para los fines de este estudio, resaltar algunos aspectos que son medulares a fin de reconocer manifestaciones que han dado pie a reconsiderar paradigmas como el de la democracia y reflexionar sobre los escenarios de futuro en el que se están moviendo las sociedades contemporáneas. No nos detendremos en otros aspectos que forman parte de la globalización como es el de la transformación de las sociedades, que algunos autores han llamado fase postindustrial o de la información o interconexión global (Touraine 1995). Queremos sobre todo resaltar algunas interrogantes respecto a la idea misma de democracia en la que se mueven los países occidentalizados, a fin de situar el campo que afecta directamente al quehacer de las organizaciones de la sociedad civil.

a) El enfoque de seguridad

Giorgio Agamben (2013), un filósofo italiano contemporáneo, sostiene que en la actualidad es necesario repensar el paradigma de la democracia en el mundo y señala que Europa ha dejado de actuar como una sociedad que se rige por una opción política. Una de las principales evidencias de esta hipótesis es que los atentados a las Torres Gemelas de septiembre de 2001 en Nueva York tuvieron repercusiones mundiales y que las “razones de seguridad” impuestas por Washington tendieron a remplazar cualquier otra fórmula política. Señala también que procedimientos como estos han dado lugar a la instauración de condiciones de emergencia por encima de las decisiones que corresponden a los actuales Estados-Nación en función de sus respectivas constituciones, sin que exista necesariamente un peligro explícito frente al cual sea necesario declarar una condición de excepción. Así pues, las perspectivas actuales de gobernabilidad recurren a lo que Foucault (2006) denominó como dispositivos de seguridad, en el sentido de que sus acciones no prohíben ni prescriben determinados eventos públicos, más bien:

Tiene la función esencial de responder a una realidad de tal manera que la respuesta la anule: la anule, la limite, la frene o la regule. Esta

regulación en el elemento de la realidad es, creo, lo fundamental en los dispositivos de la seguridad (p. 69).

Si llevamos esta reflexión al análisis de las formas que toma actualmente la gobernabilidad es posible señalar que la ausencia de mecanismos de participación social y ciudadana en las decisiones que aquejan a las sociedades contemporáneas promueve un tipo de comportamiento social, cuyo denominador es el incremento de una reacción de contracción de la participación pública al ámbito privado. La esfera de la acción política se restringe entonces al campo propiamente institucional y la ciudadanía queda sujeta a la predominancia del mercado, propia de la esfera privada, sin prescripción ni prohibición alguna. Este supuesto tiene implicaciones contundentes. Agamben (2013) señala que nos enfrentamos a una transformación de los modos de ser de los gobiernos que pone el acento en un control sobre los efectos más que sobre las causas de los problemas que se buscan resolver. Según el autor, un Estado que ha abandonado la esfera de la política, para imponer en su geografía un principio de seguridad, es un Estado cuya ciudadanía está ausente y por tanto un Estado que ya no cuenta con una perspectiva democrática. Agamben concluye que este abandono significa un cambio fundamental en el paradigma de la democracia. En dicho paradigma la tradición política de la modernidad suponía que frente al poder constituido del Estado está siempre presente un poder constituyente y ciudadano, que apuntala perspectivas de modificación en el orden constitucional. La idea misma de revolución se inscribió, en su momento, en este fundamento y en esta dinámica. Así, la democracia adquirió un sentido fundamental al establecer de manera permanente un modo de vincular a los gobernantes con los gobernados y crear condiciones para la transformación social.

Hay pues un campo de acción que se ha reconfigurado en el escenario público. Dicho campo responde, desde nuestro punto de vista, a una confrontación entre la dimensión consensual de la gestión pública y un principio de autoridad que se ejerce en relación a ese consenso, postulados desarrollados por Bourdieu en torno a lo que llama la doble función del Estado contemporáneo (2014). Al respecto, hace hincapié en que el Estado

es tanto el soporte, como el fundamento de una integración tanto lógica como moral de la vida social. Es decir, representa un acuerdo, un consenso sobre un conjunto de principios. Sin este acuerdo, no existe una columna sobre la cual adquiere sentido la construcción de una vida en común. Esta función consensual, ha perdido legitimidad y por tanto sólo queda el principio de autoridad del Estado que entonces opera sin un mínimo consenso.

Con base en esta hipótesis proponemos algunas claves de análisis a fin de entender la envergadura de las transformaciones que hemos mencionado. En primer lugar, la justificación que adquiere la existencia de un sistema global de decisiones basado en un dispositivo de seguridad, como un referente que se apoya, en principio, en el combate al terrorismo o como lo podemos observar en el caso mexicano, en la guerra contra la delincuencia organizada, más que en los derechos establecidos en las constituciones de los Estados-Nación. En segundo lugar, una intervención pública de diversos actores que se posicionan y ejercen poder sobre los Estados-Nación, incluso más allá de las fronteras territoriales. Lo vemos, por ejemplo, en las grandes corporaciones internacionales que despliegan una presión para modificar legislaciones nacionales o locales, en favor de la aprobación de megaproyectos de extracción de recursos naturales (Jiménez M. 2011). De igual manera, en el caso de carteles de la droga que cubren con nóminas propias el sometimiento de los agentes del Estado para impulsar el tráfico de estupefacientes en diversos territorios. En tercer lugar, una frontera cada vez más difusa entre lo legal y lo ilegal y, por tanto, una penetración del capital en todos los ámbitos posibles, encontrando formas de lavado de dinero que incluyen a las propias instituciones bancarias, tal y como lo reveló la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) al imponer multas en contra de bancos privados que operan en México. Finalmente un proceso de destitución del papel del Estado por parte de diversos sectores organizados de la sociedad que han creado alternativas, tal y como lo hemos señalado, en los ámbitos de la seguridad, la administración de la justicia, la economía o la política.

Estas claves de análisis cuyo soporte es un enfoque de seguridad en el plano global, con repercusiones en los distintos Estados-Nación nos llevan por fuerza a considerar este

aspecto a la hora de hacer una valoración del entorno propicio para el desenvolvimiento de las organizaciones de la sociedad civil. No es posible dejar fuera de nuestra mirada la idea misma de que la ciudadanía ha perdido paulatinamente su identidad con base en referentes sociales y políticos y adquiere otra cuyo contenido central se encuentra en patrones biológicos y ligados preferentemente al control de la población y al mercado.

b) Dinámicas impuestas por el mercado

En la actualidad la expansión geográfica del capitalismo ha dado lugar a la mercantilización de diversos procesos socioculturales en regiones del planeta que hasta entonces no estaban sujetas a una lógica de privatización neoliberal. La pregunta es por qué sucede esto. Una hipótesis que consideramos relevante es la que desarrolla Harvey (2007), y que denominó acumulación por desposesión. En ella señaló el autor que el propio proceso de desarrollo y expansión del capitalismo produjo hace algunas décadas un desequilibrio entre la producción y el consumo de bienes y servicios en los países desarrollados. Este desequilibrio trajo consecuencias en ámbitos del desarrollo que hasta entonces no formaban parte fundamental de una lógica de mercado. Harvey señala que el problema fundamental se encontraba en el subconsumo, es decir, en la escasez de demanda frente al incremento de la producción y precisó que esta situación era producto de las condiciones que viven los trabajadores que reciben mucho menos valor del que producen y por tanto no cuentan con el poder adquisitivo necesario para el consumo de bienes que el capital promueve. Así, éste para desarrollarse requiere otras alternativas de expansión que se dieron desde hace algunas décadas en la apertura del comercio hacia regiones del planeta donde aún persistían formaciones sociales no capitalistas, con la finalidad de encontrar nuevas formas de crecimiento y expansión del capital. De esta forma la apertura de nuevas fuentes de acumulación se torna indispensable para el avance y desarrollo del capital.

La acumulación por desposesión como Harvey denomina a este proceso, resulta una fuente alternativa de restauración del equilibrio de la oferta y la demanda a nivel global. La expansión del sistema hacia zonas, hasta entonces, poco incorporadas a una lógica de explotación liberal se convierte en un escenario rentable con la apertura de nuevas

oportunidades de inversión. Ahora bien, para que esto ocurra no sólo basta la inversión en proyectos de todo tipo, pero principalmente energéticos y de explotación de recursos naturales. Además, es necesario contar con modificaciones en las políticas públicas de los Estados-Nación que gestionen las condiciones idóneas para que la intervención foránea se lleve a cabo en las mejores condiciones, sin riesgos que amenacen la obtención de beneficios como resultado de la inversión. Así, las regiones en las cuales se ponen en marcha estas iniciativas deben sufrir cambios estructurales con consecuencias, por ejemplo en el desplazamiento forzado de poblaciones que cuentan con escasos recursos.

Esta perspectiva de acumulación por desposesión de Harvey, puede ser útil para la comprensión de la existencia de una modalidad de expansión neoliberal que actualmente se extiende por todo el planeta e implica, entre otras cosas, el uso de la producción de energía y explotación de recursos naturales a gran escala, que como hemos visto, cobra relevancia (Cabrera, 2017). Sin embargo, este proceso de acumulación por desposesión no sólo tiene consecuencias en transformaciones sustantivas de los modos de vida y de desarrollo local en diversas regiones del planeta, también implica modificaciones en las formas de organización de la vida pública y en la modificación de legislaciones y ámbitos de gobierno que necesariamente tienen que responder a las condiciones que se imponen a nivel global.

Estos cambios basados en la necesidad de producir un intercambio más vasto requieren también de permitir la inversión del capital y por tanto son capaces de alterar las formas de organización tanto de la vida pública como del desenvolvimiento del espectro propio del mercado y del intercambio privado. Con ello, la mercantilización de diversos procesos sociales y culturales corre paralelo a la transformación de los Estados-Nación que se ven obligados a jugar un papel decisivo en el respaldo y promoción del desarrollo capitalista. De esta manera, las dinámicas que el mercado impone conllevan transformaciones tanto en el sector público como en el privado, así como en la forma en que estas esferas del desarrollo de la sociedad se relacionan. La llamada acumulación por desposesión ha propiciado un sinnúmero de conflictos y luchas políticas y sociales así como múltiples manifestaciones de resistencia en todo el

territorio nacional. A ese panorama habría que sumar la proliferación de organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, como veremos más adelante, que han ido colocado algunos temas relevantes en la agenda global como puede ser el cambio climático, las perspectivas de género, los derechos humanos y la disminución de la pobreza.

Así pues, el resultado de estas dinámicas de mercantilización y expansión del capital han dado lugar a la constitución de escenarios de conflicto y resistencia que buscan incidir en políticas de desarrollo, a fin de que éstas sean más inclusivas y que involucren las necesidades de un conjunto más vasto de la sociedad en vez de responder únicamente a los grandes consorcios internacionales y a sus necesidades de expansión. Con base en estos elementos de análisis vemos que el campo de intervención de las organizaciones de la sociedad civil tiende a transformarse y a participar en temas y agendas más complejos y por tanto los ambientes en los que se desarrollan tienden a sufrir modificaciones sustantivas. La misma sociedad civil se ha internacionalizado y cada vez más participa de foros donde se abordan problemas que repercuten en los ámbitos regionales y nacionales y, por tanto, su propia identidad tiende a modificarse abriendo espacios de atención y de intercambio con actores en diversos planos. Este proceso nos lleva a pensar en una sociedad civil global

c) Sociedad civil global

Hemos señalado que las dinámicas de expansión del capital, apropiándose de territorios que hasta entonces no estaban sujetos a formas de explotación sistemática en el marco del desarrollo neoliberal y la tendencia a la transformación de los modos de gubernamentalidad que interrogan el sentido mismo de la noción de democracia son aspectos que están transformando la faz del planeta. Pero también encontramos que frente a estos procesos se levantan escenarios de resistencia y confrontación en todo el orbe que buscan evitar catástrofes en distintos planos. Uno de estos escenarios es el del desenvolvimiento de una sociedad civil global. Por la naturaleza que reviste este tema para el presente estudio, hemos decidido darle un capítulo aparte. Antes de ello, recurramos al segundo y tercer campo general de análisis que hemos mencionado,

es decir, al de las relaciones complejas entre esferas distintas de la organización de la sociedad y al del modelo político mexicano.

2. Estado, mercado y sociedad civil. Interferencias y fronteras porosas

En el mundo contemporáneo existen dos acepciones comunes que tienden a ser equívocas; la primera es que lo que es público es estrictamente referido al Estado y la segunda es aquella que señala que lo que no es propio del Estado es necesariamente privado y está sujeto a ámbitos específicos de regulación de las relaciones que responde a los movimientos del mercado. Bresser y Cunill (2013) señalan que con estos puntos de partida tiende a asignarse tanto a una como a otra esfera de la sociedad el papel de organizadores de la vida social. A pesar de ello, habría que hacer un conjunto de precisiones que resultan necesarias para identificar el lugar que ocupa un estudio diagnóstico como el que ahora nos concierne respecto a los ambientes favorables o no para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil.

Una primera precisión es que en cualquiera de las modalidades que hemos señalado, el Estado absorbiendo todo lo que es público o el mercado todo lo que corresponde a lo no público, la historia ha mostrado que ambas sólo pueden existir en relación con la otra esfera de desarrollo de la sociedad, de manera tal que la expansión y el desarrollo del mercado no puede existir sin un Estado democrático que garantice la libre competencia, pero también que lleve a cabo funciones de mediación y de redistribución necesarias para propiciar un desarrollo socioeconómico más equitativo. De igual manera, el Estado debe preservar entonces una función pública que impida que los intereses particulares se erijan por encima de los intereses que corresponden por ejemplo a una nación, a pesar de que en el modelo neoliberal actual vemos una fuerte tendencia a que esto ocurra. Prueba de ello es la privatización de lo que se ha denominado bienes comunes.

Una segunda precisión es que no todo lo público obedece necesariamente al funcionamiento de la esfera estatal. Existen otras lógicas de organización de la sociedad que no responden a intereses propiamente de mercado sino que se colocan como otra modalidad de preservación del espacio público no estatal, a pesar de que estas formas

de organización se producen entre particulares. Es en este terreno donde en las últimas décadas del siglo pasado se despliega la noción de sociedad civil. La sociedad civil por oposición a la sociedad política no representa un todo homogéneo a pesar de encontrarse diferenciada de las instituciones políticas o de las formas de asociación propias del mercado. Durante el periodo señalado, las organizaciones de la sociedad civil nacen como una respuesta ante las constantes manifestaciones de desigualdad social y económica y ante los amplios procesos de exclusión de que han sido objeto parte importante de la población. La sociedad civil se erige así como una forma de organización no estatal capaz de asumir problemas relativos a lo que es propio del espacio público y de sus constantes dinámicas complejas y contradictorias. En este sentido la sociedad civil ha preservado un sentido de comunidad y una lógica solidaria como una propiedad del desenvolvimiento de relaciones en el espacio social. Más allá de intereses que responden a una esfera de organización de la sociedad que asume un principio de poder propio del Estado y por tanto de participar y regular relaciones en distintas esferas. Más allá de factores que responden al beneficio económico y a los intereses de los particulares, la sociedad civil toma la forma de una multiplicación de organizaciones heterogéneas que si bien son particulares, ponen el acento en aspectos relativos al interés público y preservan de algún modo formas de organización de la sociedad que no son ni las propiamente estatales que responden a una lógica de poder y de la representación, ni las propiamente privadas que responden a una lógica de la ganancia.

Una tercera precisión es que esta forma de organización de la sociedad que abre por decirlo así, una esfera de desarrollo de la sociedad público-privada, como bien lo señala Castoriadis (1998), tiene repercusiones importantes y se encuentra estrechamente vinculada a la noción de ciudadanía. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil han hecho especial énfasis en la necesidad de reconstituir un escenario en las sociedades contemporáneas cuyo principal sujeto sea el ciudadano capaz de hacer frente a los poderes propios del Estado o a aquellos que provienen del mercado. Para ello han propiciado una necesaria reconceptualización de la existencia de distintas esferas de desarrollo de la sociedad, de sus relaciones y de la transformación de

escenarios que tienden a distinguir de forma muy simple lo público de lo privado. Lo público se vuelve entonces una esfera de debate y de participación social que tiende a poner a disposición de todos, la información necesaria para participar e impulsar una opinión sobre lo que debe constituir lo que es común a todos. El ciudadano no solamente lo es por su capacidad de emitir un voto y elegir a sus gobernantes. El ciudadano es, desde esta perspectiva, un sujeto capaz de poner a discusión formas de visibilidad de lo común y pronunciarse a través de diversos procesos sociales. No es otra cosa lo que entendemos por participación política.

Una cuarta precisión entonces es que la actividad política no es asunto sólo del gobierno de la sociedad y por tanto de las formas de representación a través de las cuales el conjunto de las partes que constituyen a la sociedad encuentran un lugar para manifestarse, eligiendo a sus representantes. La actividad política tiene que ver con algo más que esta simple distribución de lugares y funciones que le da sentido a las instituciones. Supone la posibilidad de que cualquiera puede participar y ocuparse de los asuntos que son comunes. La política remite entonces a la igualdad y a la posibilidad de manifestar la existencia de diversas voces que debaten a cerca de lo que es común a todos.

Con base en estas precisiones es posible señalar que tanto la estatización de la sociedad como el libre mercado a ultranza han desdibujado del mapa social un necesario sentido comunitario. Hace falta entonces que tanto los poderes político como económico se comprometan respecto a las futuras generaciones en favor de la permanencia de lenguas, culturas, protección de bienes comunes, cuidado del medio ambiente, etc. Esta es la arena en donde debate la sociedad civil global. Así, si bien las democracias liberales tienden a atomizar a los individuos y, como hemos visto, a reducirlo a un sujeto identificado fundamentalmente con el consumo, también es posible dar cuenta de muy diversas expresiones de organización ciudadana que toman la forma de instituciones de asistencia privada, fundaciones comunitarias, organizaciones sociales, asociaciones civiles, grupos de autoayuda, colectivos juveniles, etc. Estas manifestaciones como lo hemos señalado no son homogéneas, sin embargo, dan lugar a tareas y acciones que se

inscriben en el sostenimiento y proliferación de un sentido solidario cuyo soporte es la reivindicación de lo comunitario.

Ahora bien, encontramos entonces que estas esferas de organización de la sociedad responden a lógicas distintas de intercambio y relación con el otro; la esfera del Estado responde a una lógica del poder basada en el ejercicio de la representación y en el ejercicio de gobierno, la esfera del mercado responde a una lógica de la ganancia y la esfera de la sociedad civil a una lógica solidaria. Sin embargo, estas lógicas relativas específicamente al modo en que se privilegia un aspecto del intercambio, en el marco de la relación con el otro, no son puras, sino por el contrario son porosas y se encuentran permanentemente atravesadas por las otras lógicas de organización de las relaciones sociales. Así, vemos que el Estado no se comporta necesariamente como un monopolio y tiende a propiciar al interior de sus instituciones formas amplias de organización del espacio público donde no sólo están en juego relaciones de poder. Pueden manifestarse tanto, ejercicios sostenidos por el acoplamiento entre la función pública y el interés económico centrado en la ganancia, por ejemplo la corrupción, o también, como apertura a la participación de ciudadanos en espacios de organización de la vida social que responden al ámbito solidario, como ha ocurrido cuando servidores públicos se suman a protestas ciudadanas.

De igual manera, el mercado se manifiesta a través del establecimiento de relaciones que tienden a privilegiar no sólo la lógica de la producción y el consumo de bienes y servicios, también lo hace, por ejemplo, en la creación y preservación de espacios para la cultura y la vida comunitaria. Por otra parte, participa también del poder político y se inserta cada vez más visiblemente en los procesos de organización de elecciones de gobierno, así como en la participación en las cámaras del Congreso de la Unión con la inclusión, por ejemplo, de diputados que impulsan modificaciones en las leyes en favor de empresas monopólicas, como ha ocurrido con la llamada Telebancada (Villamil, 2015).

Finalmente el ámbito de desenvolvimiento de la sociedad civil no sólo responde a la búsqueda por encontrar vías alternativas de satisfacción de necesidades de diversas poblaciones marginales y promover sus derechos humanos, ni a la presión dirigida

hacia la esfera pública estatal en el sentido de que se convierta en una esfera efectivamente pública abierta a la participación. Las organizaciones de la sociedad civil también responden a la lógica del poder que se expresa en la búsqueda por alcanzar privilegios políticos a partir de la participación directa de sus promotores en cargos de gobierno o de representación, o del acuerdo establecido con partidos políticos cuando este toma una perspectiva clientelar. De igual manera encontramos manifestaciones centradas en la lógica de la ganancia cuando organizaciones de la sociedad civil que apoyan procesos de producción artesanal de comunidades indígenas por ejemplo, tienden a lucrar en su lugar de intermediarios.

Así pues, este modo de organización de las relaciones entre diversas esferas de funcionamiento de las sociedades contemporáneas y diversas lógicas a las que responden estos funcionamientos, puede convertirse en un instrumento de análisis que si bien presenta ciertas limitaciones, nos permite situar un contexto amplio en el cual cobra sentido la idea de un estudio diagnóstico respecto al entorno propicio para el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil. Existen entonces un conjunto de factores teóricos y empíricos que trascienden la idea de las condiciones económicas, políticas, legales o socioculturales en las que se mueven estas organizaciones. Estos factores tienden a configurarse como hipótesis de transformaciones ocurridas en el orden global, modos de funcionamiento adoptados por la sociedad internacional con repercusiones en la organización de los Estados-Nación. Pero también, como referentes teóricos y conceptuales de comprensión, desde los cuales las organizaciones de la sociedad civil se inscriben en un panorama complejo de desarrollo de las sociedades modernas, que al mismo tiempo permite situar su papel y función principal. Es por ello que estos aspectos conforman un marco general de análisis que hace posible establecer una mirada sobre las condiciones favorables o no para el desenvolvimiento de las organizaciones de la sociedad civil, sin negar la existencia de estos procesos y perspectivas que podrían situarse más allá del campo propicio en el que intervienen estas organizaciones, sea este el campo jurídico y de regulación de su quehacer, económico, político o sociocultural. Hemos distinguido entonces entre este marco general y un marco específico de análisis.

3. Un modelo político bipolar en México

Además de lo que ya hemos señalado sobre la globalización y sobre los modos de relación entre diversas esferas de desarrollo de la sociedad hay un aspecto del marco general de análisis que resulta trascendente en el caso de nuestro país, que es el del sistema político y sus transformaciones. No nos detendremos en un tema tan vasto y complejo, sin embargo, si queremos señalar algunas contradicciones propias de la dinámica que ha operado en los últimos años y que repercuten en el objeto de nuestro estudio. En el año 2000 un partido diferente al partido históricamente en el poder, ganaba las elecciones federales y con ello abría la necesidad de reconfigurar el sistema político mexicano que había permanecido por décadas como un modelo basado en la existencia de un partido de Estado. Esta necesaria reorganización de la vida política en México es lo que muchos autores denominaron “transición a la democracia” (Méndez, 2006). Sin embargo, esta transición no se consumó del todo. Si bien fue necesario invertir en la creación de instituciones que garantizaran un juego político más abierto que diera lugar al multipartidismo, como fue el caso del Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral), las raíces y anclajes del viejo sistema basado en prácticas monopólicas que desdibujaban la existencia de una organización social independiente del partido en el poder perduraron. Los gobiernos que venían sosteniendo la entrada de México a un desarrollo neoliberal, si bien se habían achicado y abandonaron responsabilidades que dejaron en manos del mercado, no renunciaron a prácticas en las cuales el viejo régimen se había forjado como fue el clientelismo y corporativismo. Si pensamos éste último como una práctica de representación de intereses de organizaciones y sectores que a cambio de ello adquieren una funcionalidad acorde a los intereses políticos de los representantes insertos en las instituciones del Estado, entonces las formas de control político tienen un soporte no del todo autoritario. Las organizaciones ceden su capacidad política a cambio de la solución a sus demandas y necesidades y por tanto, más que un ejercicio basado en la imposición de la autoridad, lo que se encuentra son formas de intercambio que trascienden el pluralismo propio de una democracia representativa.

Así pues, las reformas parciales del Estado mexicano que tuvieron lugar con la llegada del neoliberalismo a finales de la década de los ochenta, no necesariamente implicaron la desaparición de prácticas corporativas ligadas al “Estado benefactor”. Las transformaciones económicas y políticas, si bien dieron lugar a un conjunto de privatizaciones, a la flexibilización de la fuerza de trabajo y deterioro de los derechos de los trabajadores y a una incipiente reforma política que abrió causas a la competencia partidaria, también mantuvieron escenarios de control corporativo. La retirada del Estado respecto de la inversión productiva no impidió que éste mantuviera un papel activo en la apertura de los mercados, flexibilización de las relaciones laborales y acotamiento de la seguridad social y sobre todo el establecimiento de relaciones corporativas como un instrumento privilegiado de control sobre la esfera social, afectada por el propio modelo de desarrollo puesto en marcha.

A pesar de este escenario es innegable que durante un periodo entre el fin del siglo y los primeros años del siguiente, las organizaciones de la sociedad civil adquirieron presencia pública e influencia en espacios de gobierno y de toma de decisiones. Una incipiente apertura del espacio público, más allá de la esfera estatal, acortó el camino para establecer escenarios de diálogo con los gobiernos y con las cámaras legislativas. De esta manera las organizaciones de la sociedad civil lograron incidir en modificaciones al marco constitucional en aspectos relativos, por ejemplo, a la equidad de género, a las regulaciones relativas al cuidado y conservación del medio ambiente, a la participación ciudadana (sobre todo a nivel local) y a la misma Ley de Fomento a las Actividades que estas organizaciones desarrollan en el ámbito público. En este sentido, la sociedad civil no se redujo a la participación en el mercado, pero también enfrentó paulatinamente crisis vinculadas, tanto a las condiciones económicas necesarias para su desarrollo, por factores tales como la retirada de muchas organizaciones de cooperación internacional, como al deterioro paulatino de los espacios de diálogo e incidencia que los gobiernos habían abierto. En su lugar, las tendencias de los gobiernos propiciaron estos modos de vinculación selectiva, neo-corporativa con aquellas organizaciones de la sociedad civil dispuestas a instrumentalizar las políticas de

gobierno, negando el acceso a otras que se oponían a las tendencias neoliberales sin ningún tipo de regulación.

Así pues, encontramos un escenario complejo respecto de las relaciones entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado mexicano. Si bien se han dado transformaciones sustantivas que replantearon necesariamente la concepción de lo público y de los actores involucrados en su existencia como espacio de desarrollo de la sociedad reconociendo su independencia, también vemos la renovación de formas de gobernabilidad a través de acuerdos corporativos que tienen un carácter selectivo e implican modos de subordinación tanto al Estado como a las corporaciones empresariales.

Hay pues un doble discurso que se enuncia en primer lugar, sobre la base de una apertura del espacio propio de la política a diversos actores, entre ellos a las organizaciones de la sociedad civil. Una de sus manifestaciones es la existencia actual de escenarios de posibilidad para candidaturas ciudadanas a fin de participar en elecciones federales, o la creación de consejos ciudadanos encargados de vigilar la ejecución de la política pública. Dos, una cerrazón del Estado que impone candados sumamente complicados a la participación de estos actores en escenarios públicos y establece relaciones con base en acuerdos que instrumentalizan a las organizaciones ciudadanas o de la sociedad civil. Los pactos estatales requieren pues de actores pasivos que acepten las tendencias dominantes con base en estrategias de sometimiento burocrático y, por otra parte, abandonan acuerdos relativos a la participación de otros actores que resisten a las políticas dominantes estableciendo frente a estos, modos de control de las consecuencias de esta negociación.

Esta modalidad de ejercicio político afecta de manera general al desenvolvimiento de las organizaciones de la sociedad civil y es por esta razón que hemos ubicado este tipo de contradicciones relacionadas con el modelo político actual en México como un tercer campo general de análisis que perturba sus expresiones en el ámbito público.

Referencias

- Agamben, G., (2013), *Para una teoría de la potencia destituyente*, conferencia pública en Atenas, Instituto NicosPoulantzas y Juventud SYRIZA. Disponible en: <http://artilleriainmanente.blogspot.mx/2014/02/giorgio-agamben-para-una-teoria-de-la.html>
- Beck, Ulrich (1998). ¿Qué es la globalización? Paidós, Barcelona
https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1496/mod_resource/content/1/beckulrichqueeslaglobalizacion.pdf
- Beck, Ulrich (1998). ¿Qué es la globalización? Paidós, Barcelona
https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1496/mod_resource/content/1/beckulrichqueeslaglobalizacion.pdf
- Bourdieu, Pierre, (2014), *Sobre el Estado*, Anargama. Barcelona.
- Bresser-Pereira, Luis C., Cunill, Nuria, (2013), *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*, disponible en línea: <http://192.168.247.42:8080/jspui/handle/30000/205>
- Cabrera, Raúl, (2017), "Resistance by Indigenous peoples to the wind park on the Isthmus of Tehuantepec in Oaxaca", en Villanueva R. (coord.) *México an the Post-2015 development agenda*, Palgrave Macmillan. New York.
- Castoriadis, Cornelius, (1998), *El ascenso de la insignificancia*, Catedra, Madrid.
- Flores, Nancy, (2006), "Bancos vulnerables al lavado de dinero", en *Contraínea*, Año 5, No. 66, disponible en línea: http://contralinea.com.mx/archivo/2006/octubre2/htm/bancos_vulnerables_lavado_dinero.htm.
- Foucault, Michel, (2006), *Seguridad, territorio y población*, Buenos Aires.
- Harvey, David, (2007), *El nuevo imperialismo*, Akal. Madrid.

- Jiménez Maya, I., (2011), "El megaproyecto eólico en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca. Energías limpias, empresas sucias y resistencia social", en J. M. Sandoval, R. Álvarez, y S. Fernández, (Coords.), *Planes geoestratégicos, desplazamientos y migraciones forzadas en el área del Proyecto de Desarrollo e integración de Mesoamérica*. Medellín: Universidad de los Andes/Centro de Estudios de Fronteras e Integración/Universidad de Antioquía, disponible en línea: http://www.academia.edu/7454005/planes_geoestrat%C3%89gicos_desplazamientos_y_migraciones_forzadas_en_el_%C3%81rea_del_proyecto_de_desarrollo_e_integraci%C3%93n_de_mesoam%C3%89rica
- Touraine, Alain, (1995), *Producción de la sociedad*, UNAM, IFAL. México.
- Méndez de Hoyos, Irma, (2006), *Transición hacia la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, Fontamara, Ciudad de México, disponible en línea: <https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=-TiKkU0iFRsC&oi=fnd&pg=PA7&dq=transicion+a+la+democracia+en+mexico&ots=YZpkPY4bgO&sig=WpvjeVYSVjwSbVwn87Xg1T7l-GM#v=onepage&q&f=false>
- Touraine, Alain (1995), *Producción de la sociedad*, UNAM, IFAL. México.
- Villamil, Genaro, (2015), "La Telebancada para 2015: personajes de la farándula, asesores y directores del duopolio", en Revista Proceso, México.

II: SOCIEDAD CIVIL GLOBAL

Introducción

Iniciamos este apartado afirmando que hoy por hoy estamos viviendo un modelo económico ya agotado que amenaza, sin duda alguna, el desarrollo de las generaciones futuras. Esto lo reconoce hasta el Banco Mundial. Es claro que es un modelo insostenible y que los sistemas de producción y consumo están llegando a su límite, pues resultan cada vez más contaminantes e injustos. La distribución del ingreso es enormemente excluyente, hay una gran concentración de la riqueza y la pobreza persiste, con altísimos niveles de desigualdad. El sistema económico mundial no hace más que acrecentar las asimetrías entre los países y estas asimetrías no sólo se dan en el ámbito económico, sino también en el tecnológico y en el productivo.

Muchas tensiones se dan entre las distintas visiones del desarrollo y, en este sentido, resulta pertinente situar el debate sobre en lo que Alicia Bárcena señala como cuatro tendencias estructurales que implican un auténtico cambio de época: la primera el cambio climático, vinculado directamente con la generación de elevados niveles de emisiones de carbono y consumo de combustibles fósiles; segunda tendencia, el cambio tecnológico, en donde las innovaciones en los sistemas de información y de comunicación están generando profundos cambios en la sociedad; tercera, la transición demográfica, que implica una clara tendencia hacia la reducción de la población infantil en combinación con el envejecimiento de la población y, cuarta, el cambio cultural, generado por un incremento en la interconexión global y la conciencia de la diversidad de valores, de creencias, de gustos, de opciones. (Bárcena, 2016). En este contexto, la profundidad de la crisis que enfrenta el planeta, la civilización, es contundente y es claro que el modelo de desarrollo vigente ha llegado a su límite.

En el mundo globalizado en el que vivimos, es indispensable tener una lectura de los acontecimientos en el ámbito internacional, y resulta pertinente preguntarse sobre el papel y función social y política de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito global. Interesarse por la evolución de los acontecimientos mundiales y de las distintas agendas internacionales resulta hoy por hoy una tarea ineludible. Para muchas OSC esto resulta un gran desafío, particularmente cuando parte importantísima de su tiempo y energía se destina básicamente a sobrevivir. Pero lo internacional ni es tan lejano ni es tan ajeno. Por el contrario, el impacto de estas agendas en las vidas concretas de la ciudadanía, para bien o para mal, es un hecho contundente. En el mejor de los casos algunas agendas internacionales se postulan como

contrapesos de los modelos económicos dominantes que nos han conducido a la pobreza y la desigualdad.

¿De qué sociedad civil hablamos?

Hablar de la sociedad civil en abstracto resulta complicado y controvertido dada la gran diversidad de expresiones que de ella existen. Si bien, no es objeto de este estudio profundizar en los debates conceptuales sobre las muy distintas definiciones que se han acuñado al respecto, vale la pena señalar tres distintas aproximaciones al concepto. La primera de ellas es la propuesta por Cohen y Arato, cuya definición es: “Sociedad civil es la esfera de interacción social entre el Estado y la economía, compuesta por la esfera íntima (familia), la esfera de las asociaciones, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública” (1992). Esta propuesta es tan amplia que supone la inclusión de todo tipo de movimientos sociales, de asociaciones de empresarios, profesionistas, universidades, clubes y deportivos, centros comunitarios, organizaciones vecinales, grupos de defensa de derechos humanos, etcétera.

Por otra parte, la aproximación que refiere al *Tercer Sector*, cuyo origen se sitúa en Estados Unidos,¹ y se basa en la división de las fuentes de producción de servicios identificables en una economía capitalista, a saber, el sector primario (agricultura, ganadería y pesca), el sector secundario (procesos industriales de transformación) y, finalmente el sector terciario, correspondiente a los servicios no productivos de bienes para la ciudadanía. Desde esta perspectiva, también en esta aproximación del Tercer Sector se incluye a una gran diversidad de organizaciones. Este enfoque pone énfasis en la caracterización y en la medición o cuantificación de las asociaciones. ¿Cuántas son? ¿qué tipo de actividad realizan? ¿cuál es su aporte a la economía? ¿qué capacidad tienen para generar empleo?

Finalmente, aludimos a una aproximación frecuentemente utilizada que es la de *sociedad civil organizada*, que parte de la comprensión de que no toda la sociedad se organiza en asociaciones, movimientos, colectivos, fundaciones y demás modalidades. Esta perspectiva toma en cuenta la génesis social de las organizaciones, la intencionalidad con la que nacieron y cómo se relacionan con otros actores. Puede decirse que es una visión más política de la razón y función social de las organizaciones. Esta aproximación reconoce que la sociedad civil

¹ Ver los trabajos de Salamon, Lester, Lester M. Salamon, et.al., (1999), (2004), *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Volumes One and Two. Johns Hopkins University: Kumarian Press.

organizada es solo una parte de la sociedad civil en general. Y en este caso se consideran a las organizaciones que se enfocan en acciones de desarrollo local y comunitario y, que por lo general, sostienen una postura crítica frente a toda forma de autoritarismo, discriminación y violación de los derechos humanos. Reivindican su autonomía respecto del sistema político y del mercado y buscan la transformación social. Algunas de ellas tienen una clara vocación de incidencia en asuntos de interés público y sus formas y estrategias de acción no necesariamente se realizan a través del sistema político-partidista. A pesar de entenderse como organizaciones de carácter privado, no tienen fines de lucro.

Como varios autores afirman, el concepto de sociedad civil es polisémico y hace referencia por lo menos a tres ámbitos: un espacio social en constante proceso de construcción; una esfera de la sociedad y, finalmente, una arena en la que se encuentran en disputa diversos conceptos, intereses, causas y actores. Por ende, la tensión y la conflictividad no son ajenas a la realidad de la sociedad civil. De ahí la importancia de entender a la sociedad civil desde una perspectiva dinámica, en la que ocurren momentos de articulación y confluencia, pero también de conflicto y en donde se ponen en juego muy diversos intereses y prioridades en función del contexto específico en el que intervienen.

“Finalmente, cabe hacer otra distinción importante relativa al uso de los términos ONG (Organización no Gubernamental) y OSC (organización de la sociedad civil), con frecuencia empleados indistintamente. El término de ONG se usó por primera vez en 1945, en el marco de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, en cuya Carta, en el artículo 71 se abrió la posibilidad de reconocer la existencia de organizaciones especializadas en distintos temas que reclamaban un lugar en las asambleas y en las diversas reuniones impulsadas por la ONU. Así, se creó el estatus consultivo de las ONG en el Consejo Económico y Social, ECOSOC, a través de la resolución 1996/31, que establece los requisitos de elegibilidad, así como los derechos y obligaciones de las ONG.” (Sánchez, 2017: 202).

El término de OSC se va acuñando como una forma de cuestionar la definición de las organizaciones desde lo que no son y, en América Latina, se adopta desde finales de la década de los ochenta.

En conclusión, cualquier análisis de la sociedad civil pasa por delimitar con precisión el tipo de actores sociales al que se hace referencia en particular, sin pretender, de ninguna manera que éstos sean o representen a la sociedad civil en su conjunto. Por tanto, para efectos de esta

investigación se entenderá por Organización de la Sociedad Civil (OSC) a una *asociación (formalmente constituida o no), sin fines lucrativos, integrada por ciudadanos con intereses comunes en algún tema o ámbito de acción de la vida social y el desarrollo, y que realiza acciones de interés público para el beneficio colectivo.* (Sánchez, 2017: 201). Asimismo, incluimos en esta definición como característica esencial de estas organizaciones la adopción de tres enfoques centrales en su trabajo: el desarrollo desde lo local, en el ámbito de lo micro social, pero con perspectiva global; la lucha por la profundización de la democracia y el enfoque de derechos humanos en una perspectiva amplia. Consideramos que esta definición tiene utilidad práctica en la medida en que describe un fenómeno cada vez más visible y creciente en todos los países del mundo y ofrece un sello de identidad y de pertenencia a diversas asociaciones y agrupaciones sociales articuladas en función de una causa específica.

En este apartado buscaremos dar cuenta de cómo las organizaciones de la sociedad civil, así entendidas, han participado desde hace muchos años en debates internacionales fundamentales, contribuyendo a la configuración de diversas agendas en las que la presencia de las organizaciones de la sociedad civil es, hoy por hoy, ineludible.

La sociedad civil global

No pocos autores continúan refiriéndose a las OSC como “nuevos actores” o “actores emergentes” en el ámbito global. Lo cierto es que su participación activa en temas internacionales data de hace muchos años. Incluso hay que decir que, particularmente en América Latina, desde el origen mismo de las OSC, en los años sesenta y setenta, tiene es claro su carácter internacional, sea porque recibieron recursos de la cooperación internacional para el desarrollo a fin de llevar a cabo sus proyectos, o bien, porque forman parte de redes y articulaciones de carácter transnacional. Hay que recordar que especialmente las Agencias de Cooperación No Gubernamentales de origen europeo propiciaron la creación de contrapartes en países del entonces llamado Tercer Mundo. Estas mismas Agencias promovían fuertemente el encuentro e intercambio entre sus socias en América Latina, Asia y África, dando lugar a articulaciones y redes sobre diversos temas específicos.²

² Para mayor información al respecto véase Sánchez, G., “Actores no gubernamentales en la cooperación internacional para el desarrollo” en Citlali Ayala y Jorge A. Pérez, *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, México, Instituto Mora, 2012, pp. 137-158.

Asimismo, tanto las dictaduras en Sudamérica como posteriormente las guerras en Centroamérica, propiciaron la creación de redes de solidaridad entre organizaciones de la sociedad civil que articulaban esfuerzos por la defensa de los derechos humanos, la paz y la justicia. Así, el intercambio de información, las acciones de denuncia, la organización de encuentros y, en general, las acciones colectivas, son parte de la historia y evolución de las OSC, que poco a poco fueron ganando el reconocimiento, como actoras de interés público, por parte de organismos internacionales y gobiernos. Incluso podría decirse que desde entonces las OSC realizaban acciones de Cooperación Sur-Sur, pero en el ámbito de lo no gubernamental. Desafortunadamente estas acciones no han sido suficientemente sistematizadas y, por ende, son poco conocidas.

Sin embargo, es claro que las relaciones internacionales se han considerado tradicionalmente como un ámbito de actividad exclusiva de los gobiernos. Pero lo cierto es que en la actualidad son muchos los actores que intervienen en el contexto internacional. “Así, los gobiernos han dejado de ser las únicas voces autorizadas para hablar por las sociedades que buscan representar, y los actores no estatales demandan su propio espacio en el debate político internacional, mientras aumentan su presencia y capacidad de incidencia en espacios y agendas internacionales.”³

El término de sociedad civil global ha sido muy controvertido. Ronaldo Munck, en su texto *Global Civil Society: Royal Road or Slippery Path?*, (Sociedad Civil Global: Camino Real o Sendero Resbaloso?) señala al respecto:

La sociedad civil global se ha convertido en un paradigma importante para el cambio social progresista a nivel planetario. Postula un nuevo y audaz proyecto ético para la democratización global. Para sus críticos, sin embargo, es sólo el ala social de la globalización neoliberal que desvía a los movimientos sociales de sus tareas. También se le considera irredimiblemente Eurocéntrico en sus suposiciones y orientaciones. Una tercera opción, propuesta aquí, es comprender a la sociedad global como un terreno social y espacial complejo. Al volver a incorporar la política, puede ser una opción progresista para impugnar la concepción reformista co-optada y dominante de la sociedad civil global.

³ Ceccon, Brisa, *La sociedad civil como actor de las relaciones internacionales a través de la diplomacia ciudadana: casos destacados de las organizaciones de la sociedad civil mexicana*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2016, p. 4.

(Munck, 2006: 325).⁴

En efecto, el concepto puede ser entendido de muy diversas maneras, pero coincidimos con el autor en que sólo en la medida en que no se le despolitice ni en su concepción ni en su práctica social, es posible pensar a la sociedad civil y a la sociedad civil global en una perspectiva transformadora, crítica y propositiva, de verdadero contrapeso del poder hegemónico. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil no debieran entenderse como entidades funcionales a los gobiernos o a los organismos internacionales que han sido responsables de las políticas económicas generadoras de pobreza y desigualdad, tanto en el ámbito global como en el local. Y mucho menos debieran suplir las responsabilidades que les corresponden a los gobiernos como garantes de los derechos de la ciudadanía. Ello implica que, desde esta perspectiva, una de las funciones esenciales de las OSC es incidir en los espacios de toma de decisiones que correspondan para posicionar temas y propuestas de interés público en los diversos ámbitos del desarrollo. Lo cierto es que como afirma Rubén Fernández:

Hay quienes preferirían verlas dedicadas a la prestación de servicios sociales baratos y de calidad, sin opinar; mientras que otros quisieran que se dedicaran a labores de presión política dejando la prestación de servicios al Estado. La mayoría de las OSC existentes se mueven entre estos extremos en una amplia y diversa gama de matices.” (Fernández, Rubén, citado por Laura Becerra Pozos, 2014).

El hecho es que hoy por hoy es prácticamente impensable una cumbre o foro internacional sin la presencia de las organizaciones de la sociedad civil. A manera de ejemplo, hacemos a continuación un recuento sobre la participación de las OSC en acciones de carácter global.

La Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030

En septiembre de 2015 venció el plazo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecidos en el año 2000. Un par de años antes, la Organización de las Naciones Unidas detonó un proceso de consulta ante múltiples actores, a fin de identificar las grandes lecciones aprendidas, los aspectos de los ODM que habría que conservar y aquellos que debían modificarse, en aras de construir una nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible hacia

⁴ Traducción propia..

el 2030. A diferencia de la manera en que se formularon los ODM, en esta ocasión se logró generar un proceso ampliamente participativo en el que, por la vía de talleres nacionales y regionales y consultas en páginas electrónicas, se tomó en cuenta a la población en general sobre los temas prioritarios para el desarrollo, a fin de formular con base en ellos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La Agenda 2030 se planteó lograr cinco cambios transformativos⁵:

1. No dejar a nadie atrás.
2. Colocar el desarrollo sostenible en el centro de la agenda.
3. Transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo.
4. Construir paz e instituciones eficaces, abiertas y responsables para todos.
5. Forjar una nueva alianza mundial para el desarrollo.

Una de las principales virtudes de esta Agenda es que, en sus planteamientos generales, reconoce la necesidad de cambios estructurales para lograr un desarrollo sostenible inclusivo y centrado en el ser humano, a la vez que basa el concepto de desarrollo en la profunda articulación entre la dimensión social, económica y ambiental. Asimismo, asume el enfoque de derechos humanos y la igualdad como principios rectores de los ODS. Por tanto estos objetivos tienen un carácter indivisible, interdependiente y co-realizable, es decir que para lograr uno de ellos es necesario cumplir otros más.

En este sentido, más que un listado de objetivos, puede afirmarse que la Agenda 2030 es un reconocimiento de la profundidad de la crisis mundial y de los límites del actual modelo de desarrollo. En consecuencia, se trata de una agenda universal, que aplica a todos los países. Sin embargo, hay que señalar que esta agenda no es vinculante, es decir, no establece la obligatoriedad de los Estados para cumplirla. Por lo tanto la activa participación de la sociedad civil es crucial para avanzar hacia la exigibilidad del cumplimiento de este compromiso del Estado mexicano por la vía de la incidencia efectiva en las políticas públicas locales y nacionales.

⁵ Ver el reporte del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015: Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible publicado por Naciones Unidas en 2013.

Las OSC mexicanas participaron en el proceso de construcción de la Agenda en el ámbito nacional a través de la organización de talleres de consulta, en la difusión de información sobre la agenda, en la sistematización de propuestas a ser consideradas para la formulación de la misma. Cabe señalar también que México fue uno de los países que tuvo mayor participación en la plataforma electrónica que la ONU implementó para consultar a la población.

En el ámbito global, algunas OSC mexicanas participaron en el proceso de formulación de la Agenda 2030 a través de la Campaña “Beyond 2015” (Más allá del 2015), que se creó desde el 2010 a fin de construir un movimiento global de la sociedad civil centrado en la agenda de desarrollo. La campaña articuló a OSC tanto del Norte como del llamado Sur Global que lograron abrir espacios de participación en las reuniones y eventos de la ONU en Nueva York.

Asimismo, a través de esta campaña, se impulsaron en América Latina, procesos de consulta en Brasil, Colombia, Guatemala, Haití, México, Perú, República Dominicana y Uruguay. Particularmente en México se promovieron espacios de reflexión crítica sobre los ODM y se llevaron a cabo talleres y reuniones de información sobre la Agenda 2030. Los resultados de tales actividades fueron nutriendo posiciones y recomendaciones para el proceso regional y global de la Campaña Beyond 2015.⁶

Cabe señalar también que las OSC mexicanas, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, particularmente con la Dirección General de Temas Globales, instancia responsable de la Agenda 2030 durante el período de diseño y formulación, y con la Dirección General de Vinculación con las OSC, sostuvieron reuniones sistemáticas para nutrir y posicionar temas estratégicos en la Agenda 2030,⁷ tales como derechos humanos, migración o concepción multidimensional de la pobreza lograron incorporarse en la agenda.⁸

⁶ Ver Alianza Democrática de Organizaciones Civiles; Beyond 2015; Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y El Caribe, en línea: <http://adocmexico.org.mx/presentacion/>

⁷ El trabajo del gobierno de México para integrar a la sociedad civil en la construcción de la nueva agenda de desarrollo está detalladamente descrito en un artículo de Miguel Díaz Reynoso y Clara Díez de Sollano sobre “El diálogo con la sociedad civil: el reto de la articulación”, publicado por la Revista Mexicana de Política Exterior, Enero-Abril 2015, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, No. 103, México, 2015, pp. 145-165.

⁸ Ver Campaña Más allá del 2015. Evaluación Final. Diciembre de 2015. Evaluación realizada por Maruxa Cardama, consultora externa. Consultada en línea: http://www.beyond2015.org/sites/default/files/Beyond2015%20final%20evaluation_ShortESP_Final%2010%20Feb%202016.pdf

En la actualidad, y una vez adoptada la Agenda 2030, el desafío está en la implementación de la misma en los ámbitos local y nacional. La puesta en marcha de la Agenda requiere de una participación multiactor. No sólo se trata del involucramiento activo de todo el aparato gubernamental y de los distintos órdenes de gobierno, sino particularmente de una sociedad civil organizada que pueda participar en los procesos de decisión, así como en la implementación y evaluación de las acciones conducentes al cumplimiento de los ODS. Es claro que las OSC, tal y como las hemos definido anteriormente, realiza múltiples actividades a lo largo y ancho del país, mismas que están vinculadas directamente al desarrollo y a los distintos temas y problemáticas que lo constituyen. De ahí que su participación activa en la puesta en marcha de la agenda es un hecho. Las interrogantes se plantean entonces en términos de ¿cómo dar cuenta de estas acciones? ¿cómo participar en la definición de las metas prioritarias para México y en los indicadores nacionales? ¿cómo intervenir en los procesos de monitoreo y evaluación del alcance de los ODS?

El gobierno mexicano se ha comprometido en el involucramiento de los distintos actores de la sociedad en la puesta en marcha de la Agenda 2030 en México, de ahí que ha impulsado un Diálogo Nacional con OSC para determinar mecanismos de participación en las distintas fases de implementación de la agenda,⁹ así como diálogos regionales para determinar las prioridades temáticas en las distintas entidades federativas a fin de formular las metas nacionales de cada uno de los ODS. En principio los insumos emanados de estos eventos se considerarán como aportes para la formulación de la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, a cargo de la Oficina de la Presidencia de la República.

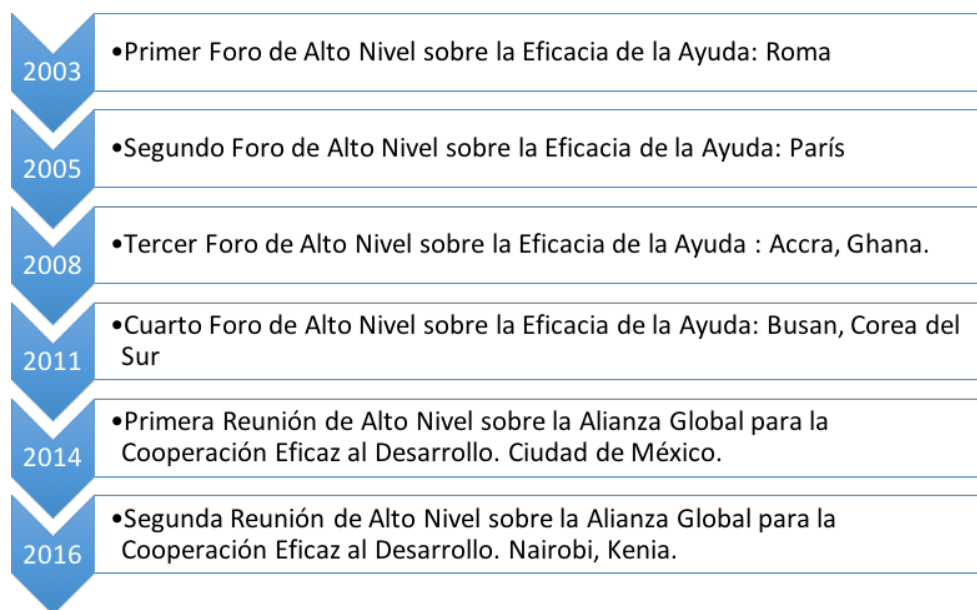
La Agenda de la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo

La reflexión sobre la calidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que tradicionalmente han otorgado los países desarrollados, particularmente los que forman parte de la Organización de Cooperación al Desarrollo Económico (OCDE), a los países en desarrollo ha pasado por diversos momentos. Esta reflexión inició con el cuestionamiento sobre la misma utilidad y eficacia de la ayuda, particularmente cuando los países desarrollados se preguntaban sobre los resultados obtenidos después de tantos años de cooperación internacional en los países pobres y cuando

⁹ Ver informe de Gabriela Sánchez y Clara Diez de Sollano del Diálogo sobre la participación de la sociedad civil en los procesos para la puesta en marcha de la Agenda 2030: propuestas, recomendaciones y compromisos.

éstos países cuestionaban también las modalidades de la ayuda. Así, desde el 2003 se llevaron a cabo una serie de foros internacionales cuyo principal objetivo era reflexionar sobre la pertinencia y calidad de la ayuda internacional.

Figura 1: Foros de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo



Fuente: elaboración propia.

En el segundo Foro los países adoptaron la Declaración de París, en la que se establecieron los principios que en adelante debieran normar las relaciones de cooperación internacional entre países donantes y países receptores, posteriormente llamados “países socios”. La participación de las OSC en este proceso fue muy importante a través de redes y plataformas globales, particularmente a partir del Foro de Busan, Korea, en el que se reconoció formalmente su participación en esta Agenda.

Declaración de París: Los principios de la Cooperación Internacional	
APROPIACIÓN	Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo
ALINEACIÓN	Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios
ARMONIZACIÓN	Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces
GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS	Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados
MUTUA RESPONSABILIDAD	Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

En el ámbito global se constituyeron inicialmente dos plataformas de OSC provenientes de varios países del mundo: BetterAid (Mejor Ayuda) y el Foro de OSC para la Eficacia del Desarrollo.

BetterAid fue representante oficial de las OSC en el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda convocado por la OCDE en Septiembre de 2008 en Accra, Ghana.¹⁰ Su objetivo inicial fue “monitorear e influenciar la implementación del Programa de Acción de Accra desde una perspectiva relacionada con la sociedad civil.”¹¹

Por su parte, el Foro de OSC para la Eficacia del Desarrollo nació como “un espacio global y ampliamente participativo dirigido por y para las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo cuyo objetivo es mejorar el impacto de su trabajo en pos del desarrollo y promover políticas y prácticas gubernamentales más favorables para las OSC.”¹² Tuvo tres objetivos iniciales: a) alcanzar un consenso sobre una serie de principios mundiales para la eficacia del desarrollo; b) desarrollar directrices para que las OSC implementen dichos principios y c) promocionar entre los gobiernos un ambiente más propicio para que las OSC operen. Para lograr estos objetivos, el Foro realizó consultas nacionales, regionales y temáticas con OSC de

¹⁰ Para una síntesis de los resultados de los distintos Foros véase: Prudenzo Oscar Mochi y Cristina Girardo, *Debates y prácticas sobre desarrollo y cooperación desde las organizaciones de la sociedad civil*, Cuernavaca, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, 2015, pp. 77-112.

¹¹ Sitio Web de BetterAid, consultado en línea: <http://www.betteraid.org/?q=content/about-better-aid>

¹² Sitio Web del Foro de OSC para la Eficacia del Desarrollo, consultado en línea: <http://cso-effectiveness.org/pagina-de-inicio.092?lang=es>

diversos países para debatir sobre los criterios y principios de la eficacia, ya no de la ayuda, sino de la cooperación al desarrollo.

Una de las principales contribuciones del Foro fue la formulación de los Principios de Estambul, que esencialmente norman el actuar de las OSC y que fueron adoptados en 2010 por 170 delegados de 82 países del mundo:

Figura 2: Principios de Estambul

1. Respetar y promover los derechos humanos y la justicia social;
2. Incorporar la equidad y la igualdad de género a la vez que promover los derechos de las mujeres y las niñas;
3. Centrarse en el empoderamiento, la apropiación de la democracia y la participación de todas las personas;
4. Promover la Sostenibilidad Ambiental;
5. Practicar la transparencia y la rendición de cuentas;
6. Establecer alianzas equitativas y solidarias;
7. Crear y compartir conocimientos y comprometerse con el mutuo aprendizaje;
8. Comprometerse con el logro de cambios positivos y sostenibles.¹³

Fuente: Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo. Disponible en: <http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/principiosdeosc-estambul-final.pdf>

Cabe señalar que en el Artículo 20 del Programa de Acción de Accra, los Estados reconocen a las OSC como “actores independientes por derecho propio en el ámbito del desarrollo, cuyas iniciativas complementan las de los gobiernos y el sector privado”. Para que sus contribuciones “alcancen su máximo potencial” se comprometen a trabajar “con las organizaciones de la sociedad civil a fin de generar condiciones más propicias para maximizar sus contribuciones al desarrollo”. (Programa de Acción de Accra, 2008).

En 2011 se crea la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, en la cual “se involucran una gran cantidad de actores como: gobiernos nacionales, organizaciones

¹³ Ver en versión ampliada los Principios de Estambul en: <http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/principiosdeosc-estambul-final.pdf>

internacionales, sociedad civil, parlamentos, gobiernos locales, fundaciones y sector privado. La Alianza reúne a 161 países y 56 organizaciones que trabajan juntos para asegurar el financiamiento, tiempo y conocimientos para lograr un gran impacto en el desarrollo” (AMEXCID, 2016).

Asimismo, en 2011 se llevó a cabo una asamblea general de OSC en Siem Reap, Camboya, en la cual se acordó el llamado *Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC*. Este Marco fue un aporte fundamental en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda realizado a finales del mismo año en Busan, Corea del Sur. En esa ocasión se elaboró una declaración colectiva en la que se definió el papel que juegan las OSC como actores del desarrollo y sobre los principios que guían su trabajo. Asimismo, en este contexto se definieron los componentes básicos de lo que es un ambiente propicio para la acción y el desarrollo de las OSC. Es justamente desde este marco conceptual que en este estudio hemos articulado las dimensiones de análisis del entorno mexicano en el que se desenvuelven las organizaciones mexicanas.

Durante 2012 y después de haber evaluado los avances de las OSC en esta agenda global, tanto el Foro de OSC como BetterAid decidieron articular esfuerzos y crearon así la Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo (AOED), cuyo propósito fue trabajar conjuntamente a escala mundial para defender y promover una agenda transformadora del desarrollo y la cooperación al desarrollo, basada en los derechos humanos, el trabajo decente, la sostenibilidad ambiental, la dignidad, la justicia para una mejor subsistencia de quienes viven en pobreza. Un segundo objetivo fue proteger los logros políticos conseguidos en París, Accra y Busán, así como trabajar para mejorar la propia eficacia de las OSC y crear un entorno favorable para la sociedad civil.¹⁴

Agenda de Financiamiento para el Desarrollo

Al igual que en el proceso que condujo a la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, el debate sobre cómo financiarlo ha estado presente, de modo tal que se ha constituido también como una agenda global en la cual la participación de la sociedad civil es clave. A continuación las tres cumbres internacionales que han sido el espacio para estos debates:

¹⁴ Ver la Declaración de Nairobi para la Eficacia al Desarrollo, consultada en línea: http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/es_declaracion_de_nairobi_final.pdf

Figura 3: Cumbres sobre el Financiamiento al Desarrollo



Fuente: elaboración propia

En el marco de las Naciones Unidas, estas conferencias han sido los espacios de negociación más importantes para promover la movilización de recursos de todo tipo, nacionales, internacionales, públicos y privados para financiar el desarrollo de los países.

En la Conferencia de Monterrey se debatieron temas relativos a la Ayuda Oficial al Desarrollo, el comercio, la deuda y el papel del sector privado, así como los aspectos críticos del financiamiento al desarrollo. Se hizo énfasis en la corresponsabilidad de los países en desarrollo para lograr resultados de la cooperación internacional a través de la buena gestión de los asuntos públicos, el fomento de iniciativas público-privadas; la lucha contra la corrupción, la transparencia, la disciplina fiscal, entre otros.

Uno de los temas recurrentes en estas conferencias tiene que ver con el compromiso contraído por los países desarrollados de destinar el 0.7% de su producto interno bruto a la cooperación internacional para el desarrollo. Sin embargo son apenas 5 países los que han cumplido con esta meta: Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos, Suecia y Noruega. El resto de países, en promedio, alcanza apenas el 0.3%. (López, 2015: 115).

Sin embargo, hay que señalar que en ninguna de estas Conferencias se establecieron metas susceptibles de ser monitoreadas por lo que sus resultados se limitan a la expresión de buenas voluntades, pero sin establecer compromisos concretos. Además, la Conferencia de Doha se dio en el contexto de la crisis financiera del 2008, por lo que sus resultados tuvieron alcances muy

limitados. Finalmente, la Conferencia de Addis Abeba converge prácticamente con la adopción de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, por lo que, en términos de financiamiento, se plantean desafíos mucho mayores.

Lo cierto es que en lo que respecta a esta agenda global, los países enfrentan el dilema de asumir responsabilidad para lograr el cumplimiento de los ODS, pero al mismo tiempo, no cuestionan las exigencias de un modelo económico internacional que es insostenible y que se traduce en pobreza y desigualdad para la mayoría de las personas.

Desde la perspectiva de las OSC, los principales cuestionamientos a la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) tienen que ver con los siguientes aspectos:

- La AAAA no enfrenta las injusticias estructurales del actual sistema económico global ni asegura que el financiamiento al desarrollo esté centrado en la gente y proteja el medio ambiente.
- No se ampliaron los recursos existentes ni se comprometieron nuevos recursos financieros.
- La AAAA es inadecuada para operacionalizar los medios de implementación que plantea la Agenda 2030 (ODS 17).
- Hay una amplia brecha entre la retórica y la realidad de las acciones.
- Es urgente la democratización de la Gobernanza Económica Global, así como dar centralidad a la Organización de las Naciones Unidas como contrapeso a la gobernanza de los clubes de los países más poderosos.

En efecto, si bien es importante el cumplimiento de la meta del 0.7% del PIB destinado a la cooperación al desarrollo, lo que se requiere en el fondo, son cambios profundos en el sistema financiero y una nueva gobernanza del sistema monetario internacional.

La participación de las organizaciones mexicanas

Como se dijo anteriormente, muchas OSC tienen experiencia en el ámbito internacional, sea porque han formulado y ejecutado proyectos de desarrollo con recursos de la cooperación internacional, o bien porque han sido participantes activas en redes internacionales y en foros sobre temas vinculados al desarrollo tales como igualdad de género, medio ambiente, derechos humanos y cooperación internacional. Otras formas de participación tienen que ver con la

vigilancia del cumplimiento de acuerdos y compromisos específicos de los países a través de Observatorios Ciudadanos o acciones de contraloría social o incluso actuando como grupos de presión por la vía de pronunciamientos públicos sobre temas diversos, buscando incidir en los tomadores de decisiones, tanto en instancias nacionales como internacionales. Lo cierto es que la mayoría de las organizaciones combinan estas formas de acción para estar presentes en las agendas globales.

En el caso de las organizaciones mexicanas, cabe señalar que aún son pocas las que tienen posibilidades de participar de manera activa y directa en las agendas globales. Ello debido a que en cualquier caso se requiere contar con recursos, tanto económicos, como de capacidades, que permitan los desplazamientos internacionales y la participación activa en los diversos debates. En la experiencia mexicana, la participación de algunas OSC se ha dado por la vía de sus membresías en redes nacionales y regionales, como ha sido el caso de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), que ha jugado un papel central en estos Foros y Conferencias internacionales.

Recientemente han surgido articulaciones de OSC interesadas específicamente en temas globales. Por ejemplo, en 2014 surgió la Coalición de Acción Internacional para el Desarrollo México (CAIDMEX),¹⁵ cuyos objetivos son incidir colectivamente en espacios internacionales relacionados con la cooperación y el desarrollo; posicionar a la sociedad civil como un actor de la gobernanza global y local; incidir en la política exterior mexicana y fomentar el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el gobierno en materia de desarrollo y DH y generar puentes entre agendas locales y globales.

Asimismo, se conformó el Espacio de las OSC para el seguimiento a la implementación de la Agenda 2030 en México, que articula a cerca de 40 organizaciones interesadas en esta agenda global.

En suma, la participación de las OSC mexicanas en las agendas globales plantea desafíos importantes que tienen que ver con: financiamiento; fortalecimiento y desarrollo de

¹⁵ Caidmex articula a OSC nacionales e internacionales basadas en México, tales como: Corporativa de Fundaciones; Iniciativa Mexicana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.; El Barzón Nacional; Investigación, Organización y Acción Comunitaria Altépetl., A.C.; Oxfam México; Save the Children, México; The Hunger Project, México y World Vision México.

capacidades institucionales; participación activa en redes internacionales así como garantizar la comunicación y participación de organizaciones de las distintas entidades federativas.

Referencias

Álvarez, Lucía, (Coord), *La sociedad civil ante la transición democrática*, México, Red de Investigadores sobre Organizaciones Civiles, REMISOC, Plaza y Valdés, 2002.

Alianza Democrática de Organizaciones Civiles; Beyond 201, Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y El Caribe, en línea: <http://adocmexico.org.mx/presentacion/>

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, ALOP: <http://www.alop.org.mx>

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AMEXCID, (2016), *Acciones y Programas. Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED)*. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AMEXCID. Recuperado el 10 de noviembre de 2016 en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/alianza-global-para-la-cooperacion-eficaz-al-desarrollo-79136?idiom=es>

Arato, Andrew y Cohen, *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Bárcena, Alicia y Prado, Antonio, (2016), *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Batta Fonseca, Víctor, (2008), *Sociedad Civil Global y Estado Transnacional. Movimientos de resistencia contra el orden imperial*, Cenzontle, Grupo Editorial, México, D.F.

Becerra, Laura y Pinda Luis, (2014), *El ambiente en que se desarrollan las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, DECA, Equipo Pueblo, México.

BetterAid, Sitio Web, <http://www.betteraid.org/?q=content/about-better-aid>

Cardama, Maruxa, *Campaña Más allá del 2015. Evaluación Final. Diciembre de 2015*. Consultada en línea:

http://www.beyond2015.org/sites/default/files/Beyond2015%20final%20evaluation%20ShortESP_Final%2010%20Feb%202016.pdf

Ceccon Rocha, Brisa, (2016), *La sociedad civil como actor de las relaciones internacionales a través de la diplomacia ciudadana: casos destacados de las organizaciones de la sociedad civil mexicana*, Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

OECD, (2008), Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) y Programa de Acción de Accra (2008), <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

Díaz Reynoso, Miguel y Díez de Sollano, Clara, (2015), “El diálogo con la sociedad civil: el reto de la articulación”, en Revista Mexicana de Política Exterior, Enero-Abril, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, No. 103, México, pp. 145-165.

Foro de OSC para la Eficacia del Desarrollo, Sitio Web: <http://cso-effectiveness.org/pagina-de-inicio,092?lang=es>

_____ (2011), Consenso de Siem Reap de las OSC sobre el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC. Acordado en la Segunda Asamblea Mundial del Foro Abierto para la Eficacia del Desarrollo de las OSC. Siem Reap, Camboya, 28-29 de junio de 2011.

_____ Principios de Estambul en: <http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/principiosdeosc-estambul-final.pdf>

_____ Declaración de Nairobi para la Eficacia al Desarrollo, consultada en línea: http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/es_declaracion_de_nairobi_final.pdf

Ibarra, Aramara, Delgadillo Ana Lilia y Sánchez Gabriela, (2017), *Procesos de participación de las organizaciones de la sociedad civil en el sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo*, Oxfam México, disponible en línea: <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Informe%20Procesos%20de%20participación%20OSC%20en%20la%20CID.pdf>

- Lester, Lester M. Salamon, et.al., (1999), (2004), *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Volumes One and Two. Johns Hopkins University: Kumarian Press.
- López, Chacón, Lorena, (2015), “De Monterrey a Adís Abeba: contribuciones de México al debate sobre financiamiento al desarrollo”, en Revista Mexicana de Política Exterior, Ulfgard, Rebecka (Coord), *México y la Agenda de Desarrollo para después del 2015*, No. 103, Enero-Abril 2015, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.
- Mochi, Prudenzio y Girardo, Cristina, (2015), *Debates y prácticas sobre desarrollo y cooperación desde las organizaciones de la sociedad civil*, Cuernavaca, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, CRIM, UNAM, pp. 77-112, México.
- Munck, Ronaldo, (2006), “Global Civil Society: Royal Road or Slippery Path?”, en *Voluntas, Internatinal Journal of Voluntary and Non Profit Organizations*, December 2006, Volume 17, [Issue 4](#), pp 324–331, International Society for Third Sector Research, disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11266-006-9019-z#citeas>
- Naciones Unidas, (2013), *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Olvera, Alberto, *Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica-Universidad Veracruzana FCE-UV, México, 2003.
- Roitter, Mario M., (2004), “El Tercer Sector como representación topográfica de la sociedad civil”, en Mato, Daniel (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-32.
- Salamon, Lester M., *Partners in Public Services: Government-Nonprofit Relations in the Modertn Welfare State*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.
- Sánchez, Gabriela, (2017), “Sociedad Civil y Cooperación Internacional”, en Ponce, Esther, Lucatello, Simone y Velázquez, Rafael, *Teoría y práctica de la cooperación internacioanl para el desarrollo. Una perspectiva desde México*, CGCID, REMECID, AMEI, México.

_____ (2012), “Actores no gubernamentales en la cooperación internacional para el desarrollo” en Citlali Ayala y Jorge A. Pérez, *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, pp. 137-158, Instituto Mora, México.

_____ Sánchez, Gabriela y Diez de Sollano, Clara (2017), *Diálogo sobre la participación de la sociedad civil en los procesos para la puesta en marcha de la Agenda 2030: propuestas, recomendaciones y compromisos*, Presidencia de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Desarrollo Social: Instituto Nacional de Desarrollo Social y Cooperación Alemana, GIZ, México.

II: UN ENTORNO PROPICIO PARA EL DESARROLLO DE LAS OSC MEXICANAS

El enfoque del Entorno Propicio tiene sus orígenes en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (Zarco, 2013). Si bien, como ya se señaló, la participación de las OSC en la política internacional no es nueva, su presencia se vio fortalecida por la “nueva arquitectura” de la cooperación internacional para el Desarrollo, la cual consolidó la inclusión de diversos actores en los espacios multilaterales, uno de los cuales son las organizaciones de la sociedad civil (GIZ, 2014). En el apartado anterior se observó cómo a través de diversas conferencias y foros internacionales se ha venido redefiniendo el papel de las OSC en el desarrollo, así como los elementos necesarios para su fortalecimiento.

Es en Siem Reap, Camboya, que se define el *Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC*, el cual contiene:

- Los Principios de Estambul para la Eficacia del Desarrollo de las OSC,
- La Declaración sobre la Rendición de Cuentas de las OSC, y
- Las condiciones que favorecen la eficacia del desarrollo de las OSC: políticas y prácticas gubernamentales.

Es en el marco de estas discusiones que se impulsó el concepto del Entorno Favorable para el Desarrollo de la Sociedad Civil, al reconocer que, si bien las OSC son actores del desarrollo “independientes y autónomos”, sin duda “se ven profundamente afectados por el contexto en el que trabajan”, el cual “depende en gran medida de la existencia de políticas, leyes y regulaciones favorables por parte de los gobiernos que, además, sean consistentes con esos principios” (Consenso de Siem Reap de las OSC sobre el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC, 2011, p.)

Con la idea de profundizar esta reflexión, el *Equipo Multilateral de Trabajo sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC y el Entorno Favorable* (Task Team on CSO Development Effectiveness and Enabling Environment), propuso algunas definiciones en torno a este concepto:

“El «entorno favorable» es el contexto político y de políticas creado por los gobiernos, los donantes oficiales y otros actores del desarrollo que afectan al modo en que las OSC pueden realizar su trabajo” (Consenso de Siem Reap de

las OSC sobre el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC, 2011, p. 19).

Asimismo, se estableció que este entorno debía seguir estándares favorables:

“Los «estándares favorables» son una serie de buenas prácticas de donantes y gobiernos que están interrelacionadas (p.ej. normas legales, burocráticas, fiscales, informativas, políticas y culturales) que contribuyen a incrementar la capacidad de las OSC como actoras de desarrollo que participan en los procesos de desarrollo de forma sostenible y eficaz” (Consenso de Siem Reap de las OSC sobre el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC, 2011, p. 19).

El Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC, considera que el entorno favorable, o propicio, para las OSC debe considerar los siguientes elementos:

1. “Todos los gobiernos deben cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos fundamentales que permiten a las personas organizar y participar en el desarrollo.” Este elemento incluiría:
 - libertad de reunión y asociación, un reconocimiento legal que facilite el trabajo de las OSC;
 - el derecho a la libertad de expresión;
 - la libertad de movimiento, derechos de movilidad y el derecho a viajar;
 - el derecho a actuar sin injerencias estatales injustificadas;
 - el derecho a buscar y recibir los recursos necesarios para desempeñar su papel legítimo en el desarrollo; y
 - protección de las autoridades frente a amenazas de la integridad de las OSC o la vida de sus trabajadores.
2. “Áreas prioritarias para los gobiernos socios y los donantes oficiales”.
 - a) “Reconocer a las OSC como actores del desarrollo por derecho propio.”

- b) “Estructurar el diálogo democrático de carácter político y sobre políticas de forma que se mejore la eficacia del desarrollo”. Participación inclusiva y efectiva de las OSC en el diálogo político y sobre políticas a todos los niveles del desarrollo.
- c) “Hacer frente a sus responsabilidades en materia de políticas de desarrollo transparentes y coherentes”. Poner en práctica los principios de buena gobernanza, transparencia y responsabilidad.
- d) “Crear financiación favorable para la eficacia al desarrollo de las OSC”.

Para los donantes oficiales se recomienda que las modalidades de financiación sean:

- Con perspectiva a largo plazo, orientada a resultados, con apoyo institucional básico con la idea de que las OSC proporcionan bienes públicos.
- Tengan una capacidad de adaptarse a las iniciativas de las OSC.
- Estén disponibles para OSC de distinto tipo y tamaño.
- Tengan la intención de movilizar recursos locales.
- Apoyen toda la gama de programas e innovación de OSC, incluyendo incidencia y políticas públicas.

Para los gobiernos:

- Facilitar apoyos fiscales a través de “impuestos y mecanismos para garantizar la continuidad y sostenibilidad de los actores de la sociedad civil”. (Consenso de Siem Reap de las OSC sobre el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC, 2011, pp. 20-23).

Esta discusión es retomada en Latinoamérica y en México por organizaciones de la sociedad civil que vienen impulsando el tema desde hace muchos años. Recientemente, este proceso decantó en México durante la *Segunda Ronda de Monitoreo de los Compromisos de la Cooperación Eficaz al Desarrollo*, en la cual México participa por primera vez en 2016 al elaborar su “Informe ad hoc de monitoreo de la eficacia” (AMEXICD, 2016). Este monitoreo, “comprende 10 indicadores”, pero para las organizaciones de la sociedad civil resulta relevante el “indicador 2 referido a la Participación de las OSC”, el cual fue evaluado por la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), a través de su punto focal en México. Estos datos generaron un reporte: Making Development Co-operation More Effective: 2016 Progress

Report (AMEXID, 2016), que “proporcionará evidencia para la segunda reunión ministerial de la Alianza Global, que tendrá lugar en Nairobi en noviembre de 2016” (DECA, Equipo Pueblo AC, 2016: 1). El entorno propicio para el desarrollo de la sociedad civil se convierte pues en un indicador que evaluará el desempeño gubernamental en materia de cooperación.

Las agendas de discusión de la cooperación tienen vasos comunicantes con la construcción de la *Agenda de Desarrollo 2030* (Foro de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo, 2016), la cual da continuidad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Mediante el Acuerdo A/70/L.1 de la Organización de las Naciones Unidas: *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, los países acordaron impulsar una ambiciosa agenda de desarrollo. En relación con las organizaciones de la sociedad civil, se integra el objetivo número 17, inciso 17.17, mediante el cual se invita a los Estados Parte a “alentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las asociaciones.” Este es un acuerdo sin fuerza vinculante, en donde los “procesos de seguimiento y examen” son “voluntarios” (ONU, 2015). Por lo anterior, éste acuerdo es un marco de referencia político internacional en materia de desarrollo, el cual busca articular esfuerzos.

Es en este marco de reflexión que situamos el presente estudio, tomando en consideración el contexto mexicano y las realidades específicas de las organizaciones de la sociedad civil, así como los recursos institucionales hasta el momento. El abordaje del estudio fue evolucionando a medida que se recopilaba información documental y se vislumbraban las evidentes limitaciones de establecer explicaciones mono-causales a un estudio de esta naturaleza (Layton, 2009). Con base a la información recopilada en el estudio, y en los aportes del enfoque de Entorno Propicio que se acaba de mencionar, se decidió realizar el análisis a través de cuatro dimensiones:

1. **Dimensión Jurídica.** Marcos normativos que aplican a las organizaciones de la sociedad civil: contenidos de las legislaciones que impactan a las organizaciones en su capacidad de asociación, de desarrollo, de participación y sostenibilidad, entre otros.
2. **Dimensión Económica.** Aspectos relativos al acceso de las organizaciones de la sociedad civil al financiamiento necesario para realizar sus actividades y a las

condiciones en las cuales acceden a los recursos económicos: elementos que limitan el acceso a recursos públicos, privados, internacionales y autogenerados.

3. **Dimensión Política.** Existencia de un Estado de Derecho en el que se reconozca el papel de las OSC en tanto entidades de interés público, su autonomía y el pleno ejercicio de los derechos humanos. En esta dimensión se analizan los elementos estructurales y/o coyunturales que limitan o fomentan el trabajo de las organizaciones en el país.
4. **Dimensión Socio Cultural.** Valores, actitudes, percepciones, prejuicios que impactan el desarrollo de las OSC, que reconocen o invisibilizan su trabajo, que favorecen o limitan el diálogo con el gobierno o que propician o inhiben la participación de la sociedad en general en iniciativas de OSC.

Diversos estudios han constatado que si bien México ha avanzado de manera importante en el reconocimiento de las OSC y en la apertura de espacios de participación en diversos temas e instancias, así como en el ámbito jurídico, al contar con la Ley de Fomento a las Actividades de las OSC, lo cierto es que aún no se cuenta con una política enfocada realmente al fomento de las organizaciones y a propiciar su participación efectiva y de calidad en la toma de decisiones que atañen a la ciudadanía. Sin duda hay acciones de apoyo a las OSC por parte de algunas dependencias de gobierno, sin embargo esto no se traduce aún en una política articulada en la materia.

“El planteamiento responde a una realidad vigente en diversos países en los que el peligro, la represión y el riesgo de las OSC es muy alto; en muchas entidades de México se les acosa intimida y criminaliza, lo que debilita, limita o impide su quehacer como promotoras del desarrollo y de los DDHH. Los derechos de las organizaciones de asociarse, expresarse, de operar proyectos o procesos, de comunicarse y cooperar al desarrollo, se ven limitados y aun amenazados por algunos gobiernos.” (Sánchez Gutiérrez, Becerra Pozo, et. al., 2012).

“Una de las preocupaciones de las OSC de la región es la de una extendida amenaza a su existencia y su quehacer. En varios países la hostilidad por parte del Gobierno ha llegado a verdaderas confrontaciones y descalificaciones públicas... por ello hay que recordar a los funcionarios estatales y otras autoridades públicas que tienen una alta responsabilidad y que su papel debe

ubicarse más en el lugar de protectores y promotores... No se puede pensar en sociedades democráticas sin OSC autónomas, independientes y críticas.” (Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC, ALOP y otros, *Consultas Nacionales a OSC América Latina y El Caribe, Síntesis y Conclusiones*).

En los siguientes apartados se analizan las dimensiones jurídica, económica, política y socio cultural que determinan el entorno en el cual se desarrollan las OSC mexicanas. Este análisis se basa en la información derivada de la revisión documental llevada a cabo, así como en las entrevistas y en los resultados del cuestionario electrónico aplicado a las OSC.

Referencias

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AMEXCID, (2016), *Acciones y Programas. Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED)*. Recuperado el 10 de noviembre de 2016 en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/alianza-global-para-la-cooperacion-eficaz-al-desarrollo-79136?idiom=es>

Becerra, Laura (2016). *Las OSC en la Segunda Ronda de Monitoreo de los compromisos de la CED*. Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe. Recuperado el 10 de noviembre de 2016 en: <http://mesadearticulacion.org/columna/las-osc-en-la-segunda-ronda-de-monitoreo-de-los-compromisos-de-la-ced-1/>

Cooperación Alemana, GIZ, (2014), *Reporte. Proceso de preparación de las Organizaciones de la Sociedad Civil Mexicana para la Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación al Desarrollo*. México.

DECA, Equipo Pueblo A.C., (2016), *Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo Participando en la Segunda Ronda de Monitoreo de la CED en México - 2016* Secretaría de Relaciones Exteriores, 12 de abril, 2016. Recuperado el 20 de noviembre de 2016 en:

<http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/ANALISIS%20ENCUESTA%20DE%20MONITOREO%20DA%20RONDA.pdf>

Firmin, Andrew, (2017), Cuestionada y bajo presión: estado de situación del entorno habilitante para la sociedad civil en 22 países. Enabling Environment National Assessment (EENA). CIVICUS.

Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC, (2011), *Consenso de Siem Reap de las OSC sobre el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC*. Acordado en la Segunda Asamblea Mundial del Foro Abierto para la Eficacia del Desarrollo de las OSC. Siem Reap, Camboya, 28-29 de junio de 2011.

____ (2011). *Consenso de Siem Reap de las OSC sobre el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC. Segunda Asamblea Mundial del Foro Abierto para la Eficacia del Desarrollo de las OSC*. Siem Reap, Camboya, 28 a 29 de junio de 2011.

____ (2016), *Comunicado Final. Por una Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo que contribuya al logro de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible*. México. Recuperado el 20 de noviembre de 2016 en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164743/Comunicado_Final_Foro_de_las_Organizaciones_de_la_Sociedad_Civil_sobre_la_Eficacia_de_la_Cooperaci_n_para_el_Desarrollo.pdf Grupo de Trabajo Especial de la AOED sobre el Entorno propicio para las OSC, (2013), *Un entorno propicio para Organizaciones de la Sociedad Civil. Una síntesis de la evidencia de los progresos realizados desde Busan*. Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo.

Layton, Michael D. (2009). *Philanthropy and the Third Sector in México: The Enabling Environment and Its Limitations*. Norteamérica Revista Académica, CISAN, UNAM año 4, no.1., México.

Organización de las Naciones Unidas, (2015), *Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Doc. A/70/L.1, Asamblea General, Nueva York, el 18 de septiembre de 2015.

Sánchez, Gabriela, Becerra, Laura, (2012), *Lineamientos para la formulación de un Programa Nacional de Fomento a las OSC en el marco de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Ciudad de México. (Documento inédito).

IV: DIMENSIÓN JURÍDICA

Introducción

Existen alrededor de 90 normas que impactan el quehacer de las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional (Castro y Cordourier, 2015), por lo que resulta fundamental para el presente estudio identificar aquellas con mayor impacto en el desarrollo de las mismas¹⁶. Con la finalidad de situar la discusión de la dimensión jurídica de las organizaciones de la sociedad civil, se describirá brevemente algunas de las normas que la comprenden (ver figura X). Posteriormente, se abordarán aquellas que, mediante este estudio, se identificaron como prioritarias para las organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, se abordarán elementos normativos que tienen un impacto en el ciclo de vida y la sostenibilidad de las organizaciones.

El marco jurídico que norma la vida de las organizaciones, es decir la forma en que las organizaciones se constituyen, operan y acceden a recursos, tiene tres niveles: la internacional, la federal y la local. La cadena de validez de las diversas legislaciones relativas a las organizaciones de la sociedad civil mexicana, tiene su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ella, se establece que la República Mexicana está integrada por los Estados y los Municipios libres y soberanos que obedecen a su régimen interior y que a su vez forman parte de la Federación, de ahí que el marco regulatorio exista en ambos niveles.

Mediante su artículo 9º, la Constitución establece que “no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país”. Por su parte, en el artículo 25 constitucional se determina la potestad del desarrollo nacional no solo al Estado, sino también a los sectores social y privado:

¹⁶ Para mayor detalle sobre las legislaciones consultadas, ver Anexo I. Legislaciones consultadas durante la elaboración de la Dimensión Jurídica del estudio.

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral y sustentable, para fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático, y para que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, mejore la equidad social y el bienestar de las familias mexicanas. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación” (CEUM, 2016: Art. 1).

Asimismo, a partir de la reforma de 2011, la Constitución establece en su artículo primero que en nuestro territorio “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...”. Por lo anterior, se debe retomar en esta jerarquía jurídica a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), que establece en su artículo 16, inciso 1 y 2, lo siguiente:

“Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole” y “el ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.

Al margen de la jerarquía jurídica a la cual el Estado está obligado a obedecer, se encuentra el Acuerdo A/70/L.1 de la Organización de las Naciones Unidas *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Mediante el objetivo número 17, inciso 17.17, se invita a los Estados Parte a “alentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las

asociaciones” (ONU, 2015: 32). Debido a que el documento es solamente un acuerdo sin fuerza vinculante, en donde los “procesos de seguimiento y examen” son “voluntarios” (ONU, 2015: 36), solamente puede ser considerado como un marco de referencia político internacional en materia de desarrollo.

Retomando el derecho de asociación establecido en la Constitución, nos remitimos a los artículos 2670, 2673, 2676, 2685 y 2686 del título décimo primero del Código Civil Federal, los cuales establecen: 1) lo que es una asociación en términos generales, 2) indicaciones sobre sus estatutos, 3) su asamblea general, y 4) su extinción y disolución. La figura jurídica que asumirá la organización de la sociedad civil obedecerá a los Códigos Civiles locales, distinguiéndose dos figuras principales: Las Asociaciones Civiles (A.C.) y las Instituciones de Asistencia Privada (I.A.P.).

En relación a este derecho constitucional, se sitúa la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). Esta ley estipula que el “Ejecutivo Federal constituirá la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil para facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades establecidas en el artículo 5 de esta ley” (LFFAROSC, 2012: Art. 10). Más adelante abordaremos con más detalle esta legislación, ya que en ella se establecen derechos y obligaciones para las organizaciones de la sociedad civil.

En materia de derechos y obligaciones, nos encontramos con tres importantes ordenamientos federales que establecen las cuestiones fiscales a las cuales están sujetas las organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, la Ley de Impuesto sobre la Renta (LISR, 2013), les permite a las organizaciones obtener el estatus de Donataria Autorizada, con sus respectivos procedimientos y limitaciones. Esta ley les permite a las organizaciones que obtengan este estatus, el recibir donativos deducibles de impuestos por parte de particulares. Asimismo, la Miscelánea Fiscal emitida anualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establece una serie de disposiciones tributarias que aplican a las organizaciones de la sociedad civil mexicanas.

De igual manera, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI, 2012), establece una serie de obligaciones para las organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de cumplir con estándares internacionales en materia de prevención del lavado de dinero. En materia internacional, existe también el Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de Impuestos sobre la Renta (1993), el cual les ha permitido a las organizaciones de la sociedad civil captar donativos estadounidenses sin sufrir doble tributación.

En relación con lo establecido en la Constitución con respecto al desarrollo nacional y la participación de actores sociales en él, nos referimos mandato del Ejecutivo a elaborar un Plan Nacional de Desarrollo que “deberá construirse de manera democrática y deliberativa, el cual debe recoger, mediante mecanismos de participación establecidos por la ley, las aspiraciones y demandas de la sociedad”. Este mandato obliga al Ejecutivo a elaborar un Plan Nacional de Desarrollo, que en el presente caso comprende el periodo 2013 a 2018 (CEUM, 2016: Art. 26).

La obligación gubernamental mencionada queda asentada en la Ley de Planeación, que estipula que se debe crear dicho Plan en el marco de un Sistema Nacional de Planeación Democrática. Bajo este Sistema, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene el atributo de coordinar la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, “tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género” (LP, 2016: Art. 12, 13, 14).

Mediante este mandato, se consolidó el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a través del cual se pretende “trazar objetivos de las políticas públicas y se establece las acciones específicas para alcanzarlos”. En el documento se plantean varios objetivos, entre los cuales se encuentra el de alcanzar un *México Incluyente* para “transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente”. Entre las estrategias propuestas se encuentra la de

“generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social” (PND, 2013: 116).

Estos esfuerzos de planeación en materia social recayeron en gran parte en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La potestad se le otorga mediante el artículo cuarto del *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018* (DOF, 2013: Art. 4), el cual sitúa al Programa de Coinversión Social en su estrategia 5.1: “Fortalecer a los actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión” (Programa Sectorial de Desarrollo 2013-2018, 2013: 53). Esta estrategia se alinea a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), anteriormente mencionado.

El capítulo VI de la Ley General de Desarrollo Social aborda el tema de Participación Social y establece la obligación del Gobierno Federal de “invitar a las organizaciones, mediante convocatorias públicas que deberán contener los requisitos, objetivos y modalidades de participación”, y determina que estas organizaciones “podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales” (LGDS, 2016: Art. 61-66). Establece también, como uno de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, el permitir a las organizaciones “participar en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas y garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social” (LGDS, 2016: Art. 62).

Adicionalmente, encontramos legislaciones federales que tienen un impacto en ciertas organizaciones como son la Ley General de Salud (LGS: 1984) y la Ley de Asistencia Social que sienta las bases para “la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social que fomente y coordine la prestación de servicios de asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad en la materia” (LAS, 2004: Art. 2). Estas leyes tienen un especial impacto en las organizaciones de beneficencia y aquellas

que se constituyen bajo la figura jurídica de Instituciones de Asistencia o Beneficencia Privada (I.A.P/I.B.P.).

A nivel federal también existen diversas legislaciones que atañen al quehacer de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales normalmente se refieren a los procesos de participación en elaboración de políticas públicas sectoriales y atención a población específica.

Las legislaciones anteriormente mencionadas, deben ser asentadas en sus respectivos reglamentos, programas y acciones para su operación cabal cumplimiento. Asimismo, existen legislaciones de carácter local, como las Constituciones Políticas Estatales, las Leyes de Fomento y de Asistencia Privada Estatales, las Leyes de Participación Ciudadana y los Códigos Civiles y Fiscales Estatales que también regulan a las organizaciones de la sociedad civil en sus respectivas entidades federativas.

De esta manera, nos encontramos con una compleja pirámide de ordenamientos jurídicos relativos a las organizaciones de la sociedad civil (ver Figura 1), con una precaria armonización y un elevado nivel de complejidad que no facilita su cumplimiento, y de los que muchas veces hay un desconocimiento por parte de las propias organizaciones de la sociedad civil y de los funcionarios públicos.

Figura 1. Marco Jurídico de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México.



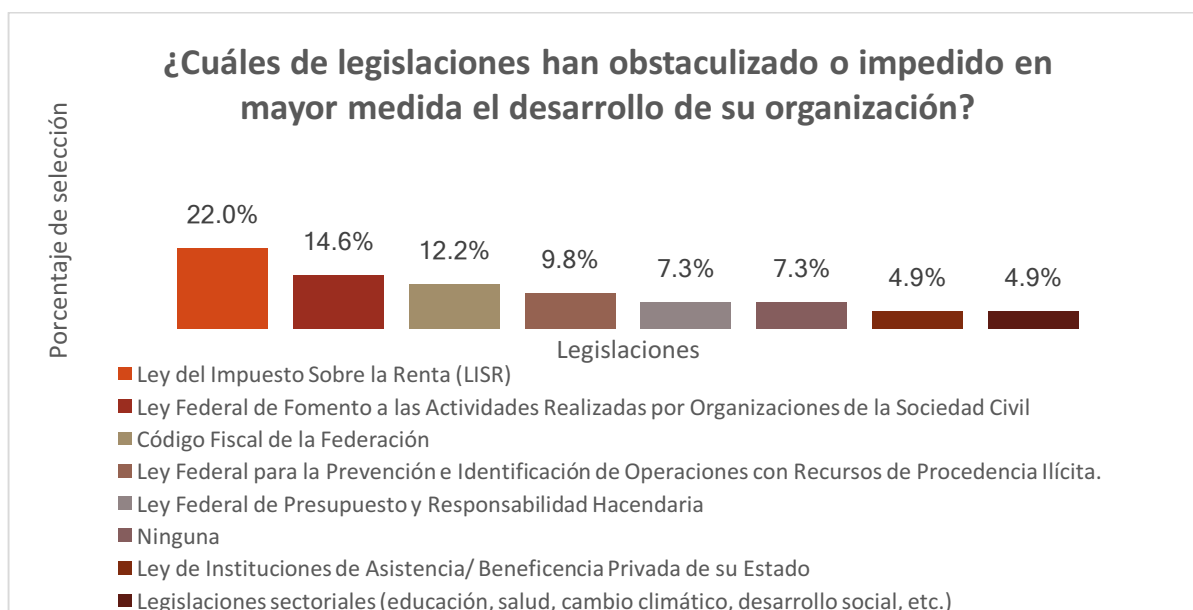
Fuente: elaboración propia en base a la normatividad analizada.

Con la finalidad de identificar aquellas legislaciones que son percibidas como elementos que obstaculizan o impiden el desarrollo de las organizaciones, dentro de esta complicada estructura normativa, se aplicó el “Cuestionario electrónico sobre el Ambiente Propicio para el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México” a diversas OSC mexicanas.

Mediante los resultados obtenidos (ver Gráfica 1), se logró identificar que la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) fueron las dos legislaciones de mayor preocupación para las organizaciones, por lo que nos permitimos abordar de manera más amplia ambas legislaciones. Estas dos legislaciones tienen dos definiciones distintas de organizaciones de la sociedad civil, mismas que no están homologadas y que resulta relevante diferenciar para su adecuado análisis:

- LFFAROSC- Organización de la Sociedad Civil (organización constituida legalmente y que no tiene el lucro entre sus fines).
- LISR- Organización Sin Fines de Lucro (organización que no distribuye los remanentes entre sus asociados).

Gráfica 1. Legislaciones que están obstaculizando o impidiendo en mayor medida el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil mexicanas.



Fuente: elaboración propia en base a los resultados del “Cuestionario electrónico sobre el Ambiente Propicio para el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México”, 2016.

Criterios de análisis de la legislación

Para analizar las condiciones de regulación que existen en las leyes mexicanas respecto a la actividad de las organizaciones de la sociedad civil, hemos considerado algunos aspectos de orden metodológico que propician una lectura más organizada tanto de las oportunidades como de los obstáculos que el ámbito jurídico representa. En este orden metodológico consideramos tres características diferentes respecto al proceso de creación y puesta en práctica de una Ley. Estas características obedecen a la naturaleza misma del contenido sustantivo que opera como condición de posibilidad en cada momento de este proceso. Así en su fase de concreción, la Ley está hecha fundamentalmente de criterios que delimitan derechos y responsabilidades de los ciudadanos y, por tanto, determinan y ordenan las acciones que éstos pueden llevar a cabo con relación al tema específico de la Ley y que toman forma en la escritura de la

misma. El contenido fundamental es la conceptualización de un ámbito específico de desarrollo de la sociedad y se expresa entonces a través de conceptos y orientación presentes en la escritura de la Ley.

Un segundo aspecto es que este contenido expresado a través de una conceptualización, es decir, una manera de concebir el problema y de encontrar cauces de solución, no tiene ninguna posibilidad de regular las acciones que la Ley propone si no existe un andamiaje institucional a través del cual ésta se ponga en marcha y dé la pauta para planear, dar seguimiento y evaluar sus alcances y limitaciones. Toda Ley está pues sujeta a la existencia de este andamiaje institucional que le da soporte material, es decir, contempla un conjunto de recursos humanos, económicos y organizativos necesarios para operar la Ley. Por último, la aprobación de una Ley y las condiciones materiales que hacen posible su implementación dan lugar a un conjunto de prácticas sociales que buscan orientarse en función de determinados ámbitos de acción de acuerdo al contenido de la Ley.

Tomando en consideración estos tres aspectos, la conceptualización, el andamiaje institucional y las prácticas concretas de la Ley, fue posible organizar la información que obtuvimos en el diagnóstico, considerando las problemáticas presentes en la conceptualización de la Ley y en la forma que ésta toma a través de su redacción; o bien, en el análisis de los problemas relativos a la presencia o no de espacios institucionales que garanticen su puesta en práctica; o finalmente, considerando si los problemas enunciados en el diagnóstico respondían o no a dificultades en las prácticas sociales a las que da lugar el ejercicio de la ley. Con base en estos criterios, analizamos continuación las leyes más relevantes.

Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC).

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), fue publicada el 9 de febrero de 2004 y se crea como una ley de orden de público e interés social que busca:

- Fomentar actividades de las OSC.
- Establecer: facultades de la APF, bases para fomentar a las OSC, así como los mecanismos de coordinación de la APF para hacerlo.
- Establecer los derechos y obligaciones de las OSC.

La Ley define las actividades de las OSC a ser fomentadas y cuenta con seis capítulos que establecen: su objetivo, facultades de las dependencias encargadas de implementarla, las bases de fomento para la Administración Pública Federal (APF), los derechos y obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil beneficiadas por ley, y los mecanismos de coordinación de dependencias y entidades del gobierno federal con las organizaciones de la sociedad civil beneficiarias de la ley. Esta ley cuenta con su respectivo Reglamento, que especifica las cuestiones mandatadas por la ley para su correcta implementación.

Con respecto a esta ley, se rescatan diversas cuestiones para su adecuado análisis bajo los tres criterios definidos anteriormente:

Conceptualización de la LFFAROSC

- *Fue impulsada por las propias OSC*

En cuanto a su conceptualización, el análisis tiene que partir de dos grandes fortalezas de la Ley. La primera de ellas es que fue impulsada por las propias organizaciones de la sociedad civil. La articulación de las OSC en torno al mejoramiento del marco fiscal de las organizaciones de la sociedad civil tuvo sus orígenes en la lucha contra las disposiciones fiscales impuestas en la Miscelánea Fiscal de 1989, lo cual permitió que, en 1991, se propusiera una redacción de ley que buscaba el reconocimiento de las OSC como entes de interés público y de bienestar colectivo, y que contemplaba ciertos derechos de las OSC.

En 1998, tras numerosas consultas con actores estatales y sociales, se presenta una nueva propuesta de ley que reconocía y favorecía “la existencia de organizaciones sociales autónomas, no clientelares, reconociendo un campo de participación

ciudadana, distinto al de los negocios, al religioso y al partidista, que contribuye al bien público” (Reygadas y Zarco, 2005; 21, párr. 3). En el año 2000, en el marco de las campañas electorales que darían paso a la llamada transición democrática en México, alrededor de 600 organizaciones se articularon en una red llamada Poder Ciudadano y comprometieron al candidato que resultaría ganador para impulsar la Ley de Fomento de las organizaciones civiles.

Durante 2001 y 2002, las organizaciones desplegaron un esfuerzo de cabildeo para impulsar esta ley entre los secretarios de Estado del nuevo gobierno. En 2001, la Comisión de Participación Ciudadana de la LVIII Legislatura recibió una nueva propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles, la cual contenía las propuestas de diversas dependencias de la nueva Administración Pública Federal. Fue a finales de 2003 que se aprobó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual, a diferencia de las propuestas de sociedad civil, condicionaba el acceso a los recursos públicos a la inscripción de las OSC a un Registro.

- *Los derechos de las OSC y los retos de la Ley de Fomento.*

El segundo aspecto de la ley que representa una fortaleza se encuentra en su artículo 6º, el cual establece ciertos derechos para las OSC. Para estar en posición de acceder a dichos derechos, las OSC deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

Tabla 1. Derechos y obligaciones establecidos por la LFFAROSC.

Derechos:	Obligaciones:
1. Inscribirse en el Registro	1. Inscribirse en el Registro si se quiere recibir recursos públicos.
2. Participar en la planeación nacional	2. Estar constituida legalmente.
3. Integrarse a los órganos de participación, consulta y contraloría social de la APF.	3. Contar con un sistema de contabilidad.
4. Acceder a apoyos y estímulos públicos.	4. Proporcionar información que le sea requerida sobre la OSC.
5. Gozar de incentivos fiscales y apoyos económicos y administrativos.	5. Presentar un informe anual a la Comisión de Fomento.

- | | |
|---|--|
| 6. Recibir donativos y aportaciones. | 6. Notificar al Registro los cambios en el acta constitutiva y estructura funcional de la OSC. |
| 7. Coadyuvar con las autoridades en la prestación de servicios públicos. | 7. Inscribir en el Registro las redes a las cuales pertenece la OSC. |
| 8. Recibir asesoría, capacitación y colaboración. | 8. Trasmitir a otra OSC los bienes que haya adquirido con recursos públicos en caso de disolución. |
| 9. Participar en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas y procesos de la APF. | |
| 10. Ser respetadas en la toma de decisiones de sus asuntos internos. | |

Fuente: Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2004.

Apesar de las fortalezas de la Ley de Fomento, algunos actores (Reygadas y Zarco, 2005) identificaron ciertos elementos que, desde el proceso de construcción de la LFFAROSC, se vislumbraban como posibles limitaciones y retos. Vale la pena rescatar algunos que parecen seguir vigentes y que nos ofrecen un interesante marco de reflexión sobre la Ley.

Tabla 2. Retos de la LFFAROSC.

Retos de la LFFAROSC	Retos por parte de la sociedad civil con respecto a la LFFAROSC
• Reconocer en la operación de las políticas el aporte de las OSC al interés público. • Poner en el centro de los dispositivos y acciones del gobierno el fomento a las actividades de las OSC. • Simplificar los trámites para que las OSC sean donatarias autorizadas. • Una Comisión gubernamental sensible y efectiva que abra horizontes para que las OSC puedan fomentar sus actividades. • Hacer del Registro un servicio al fomento a las actividades de las OSC.	• Socializar la apropiación de la ley e inscribirse en el Registro. • Hacer una campaña de comunicación pública de las actividades de las OSC. • El reto de las organizaciones civiles de contribuir a la democratización de la sociedad. • La lucha por las leyes estatales de fomento. • El debate sobre la representatividad de las organizaciones civiles.

Fuente: Reygadas y Zarco (2005). Conociendo la Ley de Fomento. *Hacia el fortalecimiento de las organizaciones civiles*, Rostros y Voces, México.

- La Ley Federal de Fomento y las leyes estatales.

Al referirse a la lucha por las leyes estatales de fomento, Zarco y Reygadas (2005) apuntan a la discusión sobre el ámbito de acción que debería tener esta Ley de Fomento. Algunas personas consideran que debió haberse construido una Ley General que obligara a todas las entidades federativas a obedecer sus criterios de fomento a sociedad civil. Sin embargo, se optó por crear una ley federal con la visión de impulsar la creación de legislaciones locales de fomento a las organizaciones de la sociedad civil.

Al respecto, diversos autores y líderes sociales han resaltado que, ante un “contexto de confrontación con algunos sectores de los partidos y del gobierno federal, los estados de la República se convierten en espacios clave donde pueden gestarse innovaciones democráticas- o como sucede en algunos de ellos- retrocesos que inhiben la organización de los ciudadanos a través de las OSC, ya que buscan fundar sistemas de control sobre las organizaciones sociales y civiles” (García et. al., 2010: 9).

Si bien las leyes no aseguran el fomento real, si pueden convertirse en herramientas de exigibilidad. En este sentido, resulta relevante identificar los avances en el terreno estatal con respecto al fomento de las organizaciones de la sociedad civil. A diciembre de 2016, 16 Estados de la República Mexicana contaban con Leyes de Fomento o similares y otros 4 Estados tenían ya proyectos o propuestas de legislaciones en la materia. Son 12 los Estados en los cuales aún no existe Ley de Fomento o algún tipo de propuesta en la materia.

La primera ley aprobada en materia de fomento fue la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, en el año 2000. Como se puede ver en la Figura 2, a 17 años de este primer esfuerzo, solo el 50% de las entidades federativas cuentan con su Ley de Fomento Estatal.¹⁷

¹⁷ Ver más adelante la tabla 3 para mayor detalle.

Figura 2. Leyes de Fomento en la República Mexicana.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la Dirección de Relación con las Organizaciones Sociales de la Secretaría de Gobernación y el portal de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación (diciembre de 2016).

- *¿Fomentar a las OSC o a sus actividades?*

La discusión sobre si la LFFAROSC debiera fomentar las actividades de las OSC, o fomentar a las propias organizaciones, ha sido un tema relevante y recurrente, ya que existen argumentos válidos en ambos sentidos.

Por un lado, en cuanto al riesgo que implicaría el fomentar a las OSC, se argumenta que esto obligaría a regular figuras jurídicas específicas dentro del sector, con el riesgo de “excluir a varias de ellas” (Muñoz, 2014: 119, párr. 2); y en otro sentido, la posibilidad de que esta regulación genere una sobre-regulación, implicaría aún mayores cargas administrativas para las OSC.

Por otro lado, al fomentar las actividades de las organizaciones, algunos autores indican que “la generalidad de las actividades diluye, igualmente, la responsabilidad de las diversas secretarías y dependencias de gobierno respecto al cumplimiento de sus

obligaciones con la sociedad civil, así como la designación de programas, proyectos y presupuesto para el fomento de las actividades de las OSC” (García, Hevia de la Jara, Layton, et. al., 2010: 43).

Sin embargo, también resulta relevante considerar las particularidades de las organizaciones de la sociedad civil y sus necesidades específicas de fomento. Al no contar con una mayor variedad de figuras jurídicas, a la par de la clara ausencia de una política de fomento diferenciada en base a estas necesidades específicas, la tendencia a un diseño disperso y poco eficaz de políticas fiscales y de fomento a sociedad civil parece ser generalizada.

- *Otorga los derechos a las OSC legalmente constituidas y deja fuera a aquellas que no lo están.*

Entre los derechos que otorga la LFFAROSC, se encuentra el de la posibilidad de acceder a recursos públicos a través de los programas establecidos por las diversas dependencias públicas federales. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, este derecho está restringido a aquellas OSC que forman parte del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil para lo cual es obligatorio el estar constituida legalmente.

Es comprensible que existan limitaciones en este sentido ya que los recursos públicos están sujetos a numerosos mecanismos contraloría y de transparencia impuestos al gobierno federal. Aun así, no se puede obviar que existe un enorme sector en formación que requiere de algún tipo de apoyo para su fortalecimiento por encontrarse en esta etapa crítica de consolidación.

Mediante esta limitación se deja de lado a un sector que también requiere ser fomentado, este es el caso de redes, movimientos u organizaciones de reciente creación y con pocos recursos para crecer. Adicionalmente, dentro del sector de sociedad civil se ha discutido la necesidad de encontrar mecanismos que permitan el acceso a recursos públicos a redes y movimientos que no desean constituirse legalmente. La Ley para el

Fomento y la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco ha logrado incorporar a las redes a los derechos de fomento de una manera innovadora (LFPOSCEJ: 2014)

- *Política de Fomento o acciones de fomento.*

A estos elementos, que tienen su origen en la conceptualización de la LFFAROSC, se suma el que la Ley establece como obligación del Gobierno Federal el realizar acciones de fomento, dejando de lado una necesaria política federal de fomento. Esto tiene como resultado que las dependencias federales establecen sus propias estrategias de fomento en el marco de una raquítica coordinación interinstitucional, que obedece a prioridades sectoriales sin una lógica integral basada en las necesidades de las propias OSC.

En este sentido, en el 2012 integrantes del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento advirtieron sobre “una gran fragmentación de las acciones de fomento y, por ende, la desarticulación entre las dependencias de la APF y una falta de integralidad, coherencia y consistencia de la política pública” (Sánchez et. al., 2012: 13). Con el fin de atender estas preocupaciones y avanzar hacia una verdadera política de fomento, formularon una propuesta de Lineamientos para la formulación de un Programa Nacional de Fomento a las OSC en el marco de la Ley Federal Entre las propuestas ahí consignadas están:

- “Incorporación del compromiso de fomentar las actividades de las OSC en el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, institucionales y especiales.
- Formulación, mediante un proceso participativo, del Programa Nacional de Fomento a las Actividades de las OSC, y establecimiento de mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación del mismo.
- Institucionalización del presupuesto de fomento a las actividades de las OSC en una lógica incremental.
- Conformación de un Registro Nacional de Objetivos y Compromisos en materia de fomento a las actividades de las OSC por cada una de las dependencias y entidades de la APF.

- Construir un sistema de monitoreo y evaluación para valorar y medir el avance en la transversalización de la política de fomento a las actividades de las OSC.
- Remitir anualmente al Congreso de la Unión un reporte valorativo sobre la política de fomento y su grado de transversalización”. (Sánchez et. al., 2012: 14).

Otro de los aportes fundamentales en esta propuesta fue la formulación de una definición de fomento en los siguientes términos.

Una política de fomento a las actividades de las OSC es el conjunto de principios, objetivos, estrategias, instituciones, actores, recursos, procedimientos y normas que, de manera articulada, tienen como propósito general fomentar un ambiente propicio para el trabajo y desarrollo de las OSC. Esto es: *promover, generar y garantizar las condiciones institucionales, legales y presupuestales que fortalezcan el trabajo que realizan las OSC que contribuyen al bienestar social y el desarrollo humano, la construcción de ciudadanía y el impulso de una nueva relación gobierno sociedad civil basada en el reconocimiento de la autonomía de las organizaciones y que favorezca su participación activa en espacios de toma de decisiones sobre asuntos de interés público.* (Sánchez, G., et. al. 2012:2).

Esta propuesta fue presentada en varias mesas de consulta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, sin embargo no fue retomada. Era claramente una forma de dar concreción a la Ley y de contar con elementos para hacer exigibles los derechos que en ella se estipulan para las OSC. Lo más que se logró fue que la Comisión de Fomento y el CTC acordaran, a partir de entonces, la elaboración de un Plan de Trabajo conjunto, situación que si bien fue un avance, es claramente un “achicamiento” del Programa Nacional.

- *La autonomía de las OSC y los recursos públicos.*

Otro elemento relevante de análisis de la LFFAROSC consiste en el otorgamiento de recursos públicos y el carácter de las organizaciones que son beneficiadas. Al respecto, De la Vega y Montes, así como Castro y Cordourier (2015) realizan un interesante análisis sobre la “independencia con respecto al gobierno” y los recursos que se “entregaron ya sea a entidades estatales con CLUNI, a asociaciones conformadas por el propio gobierno o que forman parte de la estructura gubernamental para facilitar su acceso a dichos recursos”.

Los autores identifican diversos casos, reportados en el Anexo de la Cuenta Pública, de instituciones beneficiarias de recursos públicos que, debido a una “insuficiente concepción de las OSC en el Artículo 3 de la LF”, son clasificadas como organizaciones de la sociedad civil aun cuando “no gozan de autonomía del aparato gubernamental” (De la Vega y Montes 20016: 32).

Adicionalmente, se identifican problemáticas de transparencia en el otorgamiento de recursos y vacíos que le permiten a la Administración Pública Federal (APF) ejercer discrecionalmente los recursos. La Ley no establece mecanismos para salvaguardar que las OSC que reciben recursos públicos sean autónomas de los aparatos gubernamentales. Es debido a esta realidad que algunos autores y OSC han propuesto incluir un “criterio de autonomía del aparato gubernamental” dentro de la misma ley (UnidOSC, 2016: 3, párr.1; Chávez et. al., 2016: 58, párr. 4).

- *La fuerza de la Ley de Fomento.*

La LFFAROSC obliga a las dependencias federales a “fomentar las actividades de las organizaciones” establecidos por la misma Ley, mas no obliga a “garantizar el ejercicio de los derechos” establecidos en la misma Ley (LFFAROSC, 2004: Art. 13). Muñoz Grandé advierte sobre el espíritu del artículo 13 de la LFFAROSC, al indicar que “su redacción es relevante toda vez que abre la puerta a la posibilidad de inacciones de fomento” (Muñoz, 2014: 121, párr. 2). Esto tiene como consecuencia que no se cuenten

con mecanismos coercitivos para asegurar la adecuada implementación de la LFFAROSC y que las dependencias no se preocupen por conocer y ejecutar la Ley.

Aun cuando la Ley establece que la Comisión de Fomento es la encargada de “facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades establecidas” (LFFAROSC, 2004: Art. 10), y a “definir las políticas públicas para el fortalecimiento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil” (LFFAROSC, 2004: Art. 11), a la fecha ha sido imposible generar una política de fomento nacional.

La fuerza de la propia ley es poca y los incentivos de las dependencias para dar cumplimiento de la misma son prácticamente nulos, por lo que generalmente los esfuerzos y recursos se ven encaminados a cumplir con estrategias sectoriales gubernamentales, sin una articulación orientada al fomento del sector de manera integral y coordinada.

En este sentido, se han generado propuestas desde la sociedad civil y la academia para reformar la Ley Federal De Responsabilidades de los Servidores Públicos “para sancionar a los servidores públicos que incumplan con la Ley Federal de Fomento” (Sánchez et. al., 2012:18). Abonando a lo anterior, durante el 2016, un grupo de organizaciones y de académicos generó, y presentó ante miembros del Senado de la República, una propuesta de armonización del marco normativo de las organizaciones de la sociedad civil, el cual incorporaba la posibilidad de transversalizar el ejercicio de fomento de sociedad civil a través de adicionar un artículo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que “cada entidad y dependencia de la Administración Pública Federal contará, con servidores públicos Responsables de unidades de vinculación con la sociedad civil” (UnidOSC, 2016: 10).

De manera general, el análisis de la conceptualización de la LFFAROSC nos sugiere que la ausencia de una definición clara del fomento a organizaciones de la sociedad civil ha generado una serie de tensiones entre la necesidad de construir una política de fomento y la respuesta gubernamental, la cual se ha limitado a la implementación de una serie

de acciones de fomento que no muestran una real articulación bajo un marco conceptual común.

Como consecuencia de esta indefinición conceptual del fomento a organizaciones de la sociedad civil, el avance de ciertas discusiones importantes en torno a la LFFAROSC se han visto frenadas. Entre estas discusiones se pueden identificar la necesaria armonización entre diversas legislaciones federales y estatales en la materia, la discusión sobre si es necesario fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil o a las propias organizaciones de la sociedad civil, nuevos y mejores mecanismos para fomentar a organizaciones que no están legalmente constituidas, así como la definición de mecanismos coercitivos para asegurar la adecuada implementación de la propia ley.

Andamiaje institucional de la LFFAROSC

La implementación de la LFFAROSC obliga a crear un andamiaje institucional, el cual se establece desde su Reglamento, donde se describe el funcionamiento de la Comisión de Fomento, órgano intergubernamental que está obligado a implementar la Ley y que está integrado por cuatro dependencias:

- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
- Secretaría de Gobernación (SEGOB)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

La Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento recae en la SEDESOL, quien es representada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

- Además de la Comisión de Fomento, existe un Consejo Técnico Consultivo (CTC) conformado por: 9 representantes de las organizaciones de la sociedad civil; 4 representantes del sector académico, profesional, científico y cultural; y 2 representantes del Poder Legislativo Federal. Este Consejo cuenta con una Secretaría Ejecutiva y es presidido por un funcionario público. El Consejo

Técnico tiene por objeto “proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la aplicación y cumplimiento de esta Ley” (LFFAROSC, 2012: Art. 26). y tiene como funciones:

- “Analizar las políticas del Estado mexicano relacionadas con el fomento a las actividades señaladas en el artículo 5 de esta ley, así como formular opiniones y propuestas sobre su aplicación y orientación; Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas del Estado mexicano señaladas en la anterior fracción;
- Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;
- Sugerir la adopción de medidas administrativas y operativas que permitan el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo eficiente de sus funciones;
- Coadyuvar en la aplicación de la presente ley;
- Emitir recomendaciones para la determinación de infracciones y su correspondiente sanción, en los términos de esta ley. Las recomendaciones carecen de carácter vinculatorio, y
- Expedir el Manual de Operación conforme al cual regulará su organización y funcionamiento” (LFFAROSC, 2012: Art. 29).

A pesar de la estructura institucional con la que cuenta la Ley, hay que señalar que no existe un presupuesto propio para la operación de la Comisión de Fomento, y esto ha sido un problema importante desde el inicio. Cada dependencia destina recursos, por cierto bastante limitados, para la implementación de la Ley. A partir del 2014, la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo han venido realizando un “Programa de Trabajo Conjunto” (Chávez, González y Venegas, 2016: 34) de la Comisión de Fomento y del CTC, lo cual ha significado un avance en materia de planeación. Aun así, se está lejos de hablar de un Programa Nacional de Fomento de largo aliento que permita evaluar el progreso de la política de fomento, lo cual implica el enorme riesgo de que algunos sectores de las organizaciones de la sociedad civil queden desatendidos en materia de fomento, debido a la falta de una visión amplia e integral del sector.

A pesar de su potencial, el Consejo se encuentra acotado por dos disposiciones: la primera es que el CTC es presidido por un funcionario de gobierno (LFFAROSC, 2004: Art. 27), en este caso de la Secretaría de Gobernación, por lo que la agenda del Consejo tiende a ser influenciada por la Comisión de Fomento. La segunda acotación es que “éste no cuenta con recursos, estructura, ni atribuciones legales suficientes para cumplir su papel” (Sánchez et. al., 2012: 17).

Adicionalmente a estas disposiciones que limitan las acciones del Consejo, la Ley establece que los integrantes del mismo deben ser postuladas por OSC inscritas en el Registro o a Instituciones Académicas, por lo que se deja fuera a un sector importante de las OSC que no se ven representadas en este órgano. Asimismo, el procedimiento de elección de los nuevos consejeros es realizado por la Comisión. Aun cuando se realiza una convocatoria abierta, el proceso de selección de los aspirantes lo lleva a cabo la Comisión de Fomento.¹⁸ Gracias a la Ley, las dependencias tienen la obligación de elaborar un Informe Anual de acciones de fomento y apoyos y estímulos otorgados (LFFAROSC, 2006; Art. 14), el cual se presenta como Anexo de la Cuenta Pública. Si bien estos informes presentan algunos datos respecto a las acciones de fomento, han sido fuertemente cuestionados por su proceso de construcción y por los parámetros que las dependencias públicas utilizan para determinar cuáles son los actores a fomentar y qué acciones son consideradas como fomento a sociedad civil, dificultando así su análisis y medición de impacto.

La Ley establece también el Registro Federal de OSC, a través del cual las OSC adquieren su Clave Única de registro, conocida como CLUNI, misma que les permite acceder a recursos públicos. No obstante lo anterior, las organizaciones han insistido en que éste registro implica cargas administrativas que, por no articularse con otros registros o procedimientos a nivel federal o estatal, generan costos administrativos considerables para las OSC.

¹⁸ Es hasta 2017, que por primera ocasión se dio un proceso de selección de consejeros de manera más transparente y con participación de las OSC.

Prácticas sociales de la LFFAROSC

En México, a pesar de los avances en cuanto al carácter normativo de la Ley de Fomento, y de otras legislaciones de avanzada en cuanto a derechos, transparencia y desarrollo social, en la práctica privan los déficits y la precariedad. Hay grandes brechas entre lo que dice la Ley y su puesta en práctica. El formato y el entorno en que operan la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo, plantean problemas de origen que impiden un funcionamiento sistemático y productivo.

Existen diversas problemáticas en cuanto a las prácticas sociales que han sido planteadas por diversos autores (Chávez et. al., 2016; Olvera, 2014):

- La deficiente coordinación institucional.
- La falta de voluntad política por parte del Gobierno Federal en materia de fomento.
- La falta de autoridad y capacidad de convocatoria de la Comisión de Fomento.

Al no contemplarse en la Ley un concepto de fomento, no existe una verdadera Política de Fomento. No existe un Programa de Fomento que establezca objetivos, metas, presupuesto e indicadores para evaluar los avances en cuanto al fomento. La Ley no contiene mecanismos coercitivos para los funcionarios públicos que no la apliquen y no todas las dependencias cuentan con áreas de vinculación con OSC, por lo que prevalece el desconocimiento y una falta de sensibilidad por parte de servidores públicos sobre el trabajo y la naturaleza de las OSC. Por parte de las organizaciones de la sociedad civil, continúa existiendo, en general, un gran desconocimiento de la existencia de la LFFAROSC, lo que genera una falta de involucramiento en el impulso a la mejora de estos marcos normativos relativos a su quehacer. Este desconocimiento y falta de involucramiento es especialmente notorio en los resultados del cuestionario electrónico aplicado para este estudio, en el cual más del 72% de las personas que lo contestaron afirmaron no haber participado en alguna iniciativa de creación de este tipo de legislaciones a nivel local.

La falta de criterios claros dentro de la legislación también impacta la manera en que las dependencias públicas reportan sus actividades de fomento, incorporando acciones dirigidas a actores que no son autónomas del gobierno, incrementándose artificialmente los montos de recursos destinados al fomento a sociedad civil.

Existe también un problema de voluntad política y fuerza de la Comisión de Fomento que se ve manifiesta en los pocos avances en materia de financiamiento para las organizaciones. Por un lado, los recursos destinados a las OSC son muy pocos y se otorgan en condiciones muy acotadas, y, por otro lado, algunas dependencias otorgan recursos de manera discrecional al no contar con Reglas de Operación. En suma, observamos importantes dificultades tanto en la conceptualización de la Ley, como en el andamiaje institucional para su implementación y, por ende, en el tipo de prácticas sociales que se generan en la materia.

Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR)

La Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) y la regulación en materia fiscal de las organizaciones de la sociedad civil ha sido una de las principales preocupaciones del sector por estar vinculadas directamente a su fortalecimiento y sostenibilidad.

La legislación otorga el beneficio exención del Impuesto Sobre la Renta a las organizaciones de la sociedad civil al considerarlas Personas Morales con Fines No Lucrativos, define también la posibilidad de ser autorizadas como Donatarias Autorizadas y recibir donativos deducibles de impuestos. No obstante lo anterior, las inconformidades por los obstáculos fiscales permanecen, los cuales han sido valorados por Muñoz como “desincentivos para la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas”, que “garantiza relativamente derechos y obligaciones pero con mecanismos poco claros de implementación y con costos altos de cumplimiento” (Muñoz, 2014: 125).

Estas inconformidades fueron planteadas también por las organizaciones que respondieron al cuestionario electrónico que se aplicó en el marco de este estudio, identificaron como la principal norma que obstaculiza sus actividades justamente a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR). Señalaron que, en este marco, las principales actividades que están siendo obstaculizadas son:

- Obtener el estatus de Donataria Autorizada y, por tanto,
- Recibir donativos por parte del sector privado.

Por lo anterior, resulta relevante rescatar diversas cuestiones para su adecuado análisis bajo los tres criterios definidos anteriormente: la conceptualización de la LISR, su andamiaje institucional y prácticas sociales de ello derivadas.

Conceptualización de la LISR

En México, se han dado lentos avances con respecto a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR). En 1992, se establece la figura de Donataria Autorizada en la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), con la finalidad de regular a las OSC que expiden recibos deducibles de impuestos a sus donantes (Muñoz, 2014). . El Título III de la LISR y en su Reglamento se establece el Régimen de las Personas Morales con Fines No Lucrativos, (LISR, 2013 Art. 79; RLISR, 2015; Art. 126), dentro del cual se regula esta figura.

Un elemento a considerar como avance es que, en 2012, y gracias al impulso de un gran número de organizaciones de la sociedad civil y académicos, se armonizaron las actividades de las OSC contenidas en la LISR (LISR, 2013: Art. 79) con las de la Ley de Fomento (LFFAROSC, 2004: Art. 5), ampliándose el espectro de OSC que pueden recibir donativos (Castro y Cordourier, 2015: 64).

No obstante lo anterior, aún existen ciertos temas por resolver en la Ley que obstaculizan el ejercicio de las organizaciones de la sociedad, entre los cuales están:

- La Ley no contempla mecanismos de apelación para las OSC en caso de serles negado el estatus de Donataria Autorizada, lo que “constituye potencialmente un mecanismo de control gubernamental” (Muñoz, 2014: 135, párr. 1).
- Por otro lado, si se desea ser Donataria Autorizada, las OSC deben presentar una serie de informes que significan una excesiva carga administrativa, a saber: informes sobre el uso y destino de los donativos recibidos, presentar su declaración anual, informar sobre “los donativos recibidos en efectivo o en moneda nacional o extranjera, así como en piezas de oro o de plata, cuyo monto sea superior a cien mil pesos”; y “relación de los administradores y empleados que hubieren recibido ingresos de la donataria autorizada en cantidad superior a \$295,000.00, por concepto de salarios, honorarios, compensaciones o cualquier otro” (De la Vega y Castro, 2016: 24; RLISR, 2016: Art.129).
- Existe la necesidad de crear categorías específicas dentro de la Ley para cierto tipo de organizaciones que, por sus características de operación -organizaciones de segundo piso-, son entidades que trabajan en el fortalecimiento institucional de otras OSC más pequeñas o en proceso consolidación o de constitución legal, o bien, financian sus actividades. En estos casos, bajo el régimen actual, estas organizaciones no pueden otorgar donativos a otras que no cuentan con el estatus de donatarias autorizadas, y por tanto, no pueden emitir recibos deducibles de impuestos. Al respecto, diversos autores y organizaciones de la sociedad civil plantearon en 2007 la propuesta de “definir claramente las características de las organizaciones que deben clasificarse como *instituciones donantes*” y “promover la creación de más instituciones donantes vía incentivos fiscales diferenciados” (García et. al., 2007: 76, párr. 4).

Más allá de temas puntuales, aún parece permear en la legislación fiscal una visión del donativo como un costo o sacrificio para la recaudación fiscal y no como una “inversión social” (García et. al., 2007: 76, párr. 2; Bolaños, 2007). Esta visión errónea se materializa en ciertas limitantes que la Ley establece para las OSC en calidad de Donatarias Autorizadas, a saber:

- Establece un tope de deducibilidad para personas morales del 7% de utilidad fiscal del ejercicio anterior (LISR, 2013: Art. 27), el cual es percibido por muchas organizaciones como un fuerte desincentivo para la cultura de la donación en México y por lo tanto para la sostenibilidad de las OSC. Este desincentivo se ve reforzado por lo establecido en el Artículo 97, Inciso I, de la LISR, el cual establece que el origen de los ingresos de las Organizaciones Sin Fines de Lucro debe provenir sustancialmente de federación, estados o municipios, impactando así la capacidad de diversificación de las fuentes de financiamiento.
- También establece un tope del 10% de los ingresos totales de las OSC con origen en actividades distintas a los fines para los que fueron autorizadas para recibir donativos. (LISR, 2013; Art. 80), la cual entrará en vigor en 2018. Esto es percibido como una limitante para la autosustentabilidad de las OSC, ya que les impide generar sus propios recursos en un contexto de crisis económica y reducciones presupuestales que son incompatibles con una dependencia de los fondos gubernamentales.
- Finalmente, establece un tope del 5% de donativos y sus rendimientos que pueden ser destinados a actividades administrativas¹⁹ de la OSC (LISR, 2013; Art. 82, fracción IV; RLISR, 2015; Art. 138).

Estos elementos conceptuales de la LISR han generado una constricción del sector, el cual crece lentamente y ve vulnerada su sostenibilidad ya que la normatividad limita la diversificación de fuentes de financiamiento, tema que se aborda a más detalle dentro del análisis de la dimensión económica de este estudio.

¹⁹ Gastos administrativos: Entendiendo por estos los relacionados a las remuneraciones del personal administrativo, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, teléfono, electricidad, papelería, mantenimiento y conservación, los impuestos y derechos federales o locales, así como demás contribuciones y aportaciones que tengan relación directa con las oficinas o actividades administrativas (RLISR, 2015: Art. 138, A).

Andamiaje institucional

La obtención del estatus de Donataria Autorizada se concentra en la Oficina Central del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en la Ciudad de México, a donde son turnadas las solicitudes realizadas en las entidades federativas. Si bien esta medida ha sido criticada por las organizaciones por elevar los costos del trámite, Incide Social ha explicado que la decisión del SAT obedece a “la ausencia de criterios claros de autorización, la alta discrecionalidad en la asignación de autorizaciones y para evitar la influencia política de los líderes estatales con las oficinas locales” (Citado en Muñoz, 2014: 126).

Si bien existe un portal con información variada sobre el proceso de acreditación como Donataria Autorizada, no existen espacios de interacción y asesoramiento directo dentro del SAT o la SHCP, por lo que para muchas organizaciones esto se convierte en un obstáculo real para el acceso a sus derechos.

Los costos que implica el acceso de las OSC a estos derechos se incrementan de manera importante si consideramos la inexistencia de un espacio de vinculación y asesoría directa del SAT a las OSC, y los escasos acuerdos con notarías públicas para brindar servicios eficaces, tomando en consideración los requerimientos específicos para las OSC.

Como resultado de un ejercicio de transparencia al cual está obligado el gobierno, se genera un registro público de Donatarias Autorizadas, el cual transparenta el uso de recursos de las mismas. Sin desestimar este importante ejercicio de transparencia, esta medida ha generado cargas administrativas adicionales para las OSC ya que este registro no tiene conexión con otros como los de la Ley de Fomento Federal o las locales.

Adicionalmente, no existe información accesible para los potenciales donadores para re-direccionar sus impuestos a OSC. La donación en especie resulta más complicada aún por los excesivos y complejos requerimientos (Muñoz, 2014). Esto genera que los

mecanismos de transparencia solo sean de utilidad para el ejercicio gubernamental, mas no para el incremento de la cultura de la donación.

En este sentido, lo estipulado en las legislaciones existentes (LISR y LFFAROSC) no se decanta en un andamiaje institucional adecuado para su implementación dentro de las dependencias responsables de garantizar el ejercicio de los derechos de las OSC. Por lo tanto, la ausencia de áreas de vinculación directa con las organizaciones, con personal capacitado y sensible a las necesidades de las organizaciones, y la centralización de las oficinas que coordinan estos procedimientos administrativos generan limitaciones importantes de acceso al estatus de Donataria Autorizada y, por lo tanto, a los donativos privados.

Prácticas sociales

Aun cuando la SHCP pertenece a la Comisión de Fomento, no se ha generado un área responsable de capacitar a los servidores públicos y a las OSC en materia de las obligaciones fiscales de las organizaciones.

Además de la ausencia de un área de contacto con las OSC, varias organizaciones señalan que existen espacios para la discrecionalidad y la dilación en el otorgamiento del estatus de Donataria Autorizada. El procedimiento obliga a las OSC que desean ser Donatarias a buscar la validación por parte de una dependencia pública a través de la “acreditación de actividades”, práctica que ha sido definida por García como un “veto eficaz por parte de la dependencia” García et. al. (2007: 62).

Finalmente, las cargas y costos administrativos impuestos a las OSC por esta Ley aún son un elemento que limita el acceso a sus derechos en materia fiscal.

Además del análisis anteriormente realizado sobre la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, durante el proceso de elaboración de este estudio resaltaron algunos temas de preocupación específicos concernientes a la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícitas y cuestiones

normativas con respecto a la constitución y funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente a nivel local. Por lo anterior, a continuación se abordan estos elementos de orden legislativo que no necesariamente corresponden a las leyes anteriores y que su exposición no sigue el esquema presentado anteriormente ya que la información no es tan copiosa o es dispersa.

Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LEPIORPI)

En 2012 se promulgó la Ley Federal para Prevenir e Identificar Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORP) como una medida para dar cumplimiento a los acuerdos generados en el Grupo de Acción Financiera Internacional, GAFI (Financial Action Task Force, (FATF por sus siglas en inglés), el cual surge a iniciativa del Grupo de los Siete, G7. El GAFI tiene por objetivo “establecer estándares normativos y promover la implementación efectiva de disposiciones legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional y a la seguridad global” (Mendoza, 2015: 5).

Los “estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación” elaborados por el GAFI, establecieron lo siguiente:

“... las organizaciones sin fines de lucro son particularmente vulnerables, y los países deben asegurar que éstas no sean utilizadas indebidamente: a) por organizaciones terroristas que se presenten como entidades legítimas; b) para explotar entidades legítimas como conductos para el financiamiento del terrorismo, incluyendo el propósito de escapar a medidas de congelamiento de activos; y c) para

esconder u ocultar el desvío clandestino de fondos, destinados a propósitos legítimos, de las organizaciones terroristas.”

Por tal motivo, el GAFI recomendó que “los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relativas a las entidades que pueden ser utilizadas indebidamente para el financiamiento del terrorismo” (GAFI, 2012: 12), entre las cuales están las OSC.

En seguimiento a lo anterior, la SHCP formuló la Ley Federal para Prevenir e Identificar Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, la cual establece ciertas obligaciones para las OSC (Mendoza, 2015; Cacho, 2015), a saber:

1. Cualquier OSC que reciba donativos está obligada a cumplir con la ley, independientemente de su estatus fiscal.
2. Las OSC están obligadas a rechazar donativos en caso de que el donante no les proporcione la información requerida por ley. La documentación requerida es extensa y “varias donatarias internacionales temen por la seguridad de su información delicada, ya que esta ley exige la violación del secreto bancario y la obtención de datos personales de personas millonarias que deciden apoyar acciones humanitarias” (Cacho, 2015)
3. Dependiendo del monto de la donación las OSC están obligadas a “identificar” una donación y “dar aviso”:
 - Identificar: Cuando los donativos recibidos equivalen o exceden 1,065 salarios mínimos del D.F.
 - Dar aviso: Cuando los donativos recibidos equivalen o exceden 3,210 salarios mínimos del D.F.
4. Las OSC que no cumplan con lo estipulado por la ley pueden ser sancionadas, al no presentar la documentación completa sobre sus donantes nacionales, internacionales o gubernamentales. Las sanciones son considerables, se encuentran entre un rango de 200-2,000 a 10,000-65,000 salarios mínimos vigentes en la Ciudad de México, dependiendo de la actividad sancionada.

Gracias al estudio realizado por Mendoza (2015), se identifican datos preocupantes sobre el conocimiento sobre el impacto de esta ley en el trabajo de las OSC:

- No todas las OSC están cumpliendo con la ley por desconocimiento de la misma.
- 93% de quienes respondieron al cuestionario afirmó que la “ley representa una sobrecarga administrativa” y “añade una capa de complejidad al ya de por si intrincado rompecabezas de regulaciones con las que deben cumplir las organizaciones de la sociedad civil en México”
- Adicionalmente, surge la pregunta de Cacho 2015 de si gracias a la existencia de esta ley “los operadores políticos no utilizan al SAT para perseguir a las organizaciones civiles que defienden los Derechos Humanos, la libertad de expresión y otras acciones cívicas que ejercen presión sobre el Estado”.

En 2014, y gracias a los avances obtenidos por México, entre los cuales está la creación de la presente ley, las evaluaciones del GAFI le “permitieron a México salir del grupo de países que necesitan seguimiento regular anual”. En este sentido, Mendoza considera que “pudiera dificultar el trabajo de incidencia para promover mejoras regulatorias particularmente para facilitar el cumplimiento de esta ley por parte de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs)” (Mendoza, 2015: 5).

Constitución legal de las OSC, su funcionamiento y la normatividad local

El procedimiento de constitución legal y funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil nos coloca en el fondo de la pirámide de la dimensión jurídica que regula a las OSC en México (ver figura 1), aun cuando sus derechos estén establecidos también a nivel federal.

Para comprender de mejor manera las legislaciones locales, vale la pena aclarar que existen varios tipos de figuras legales bajo las cuales se puede constituir una OSC: Asociación Civil (A.C.), Sociedad Civil (S.C.) e Institución de Asistencia (o Beneficencia) Privada (IAP/IBP). A nivel local, las figuras legales de las OSC obedecen a lo establecido

en las legislaciones de cada entidad federativa, es decir de su Código Civil Estatal (Castro y Cordourier, 2015), las Leyes de Fomento Estatales y las Leyes de Asistencia o Beneficencia Privada.

Algunos derechos y obligaciones de las A.C. están contempladas a nivel local, en las Leyes de Fomento Estatales. El 50% de las entidades federativas aún no cuentan con Leyes de Fomento, tal como se puede apreciar en la Tabla 3. El proceso de impulso a las legislaciones de fomento locales es una batalla que están dando las organizaciones por mejorar el entorno propicio para su desarrollo y la tarea no ha sido fácil ya que esto requiere de construir una masa crítica de organizaciones con conciencia gremial y motivadas para realizar un arduo trabajo de incidencia.

Tabla 3. Leyes Estatales de Fomento a OSC.

Estados que cuentan con leyes estatales de fomento a sociedad civil o similares.	
1.	Aguascalientes. Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Aguascalientes. 15/noviembre/2010
2.	Baja California. Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California. 02/Marzo/2001
3.	Baja California Sur. Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Baja California Sur. 31/diciembre/2012
4.	Chiapas. Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Chiapas, 2014
5.	Distrito Federal. Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal. 23/Mayo/2000
6.	Guanajuato. Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. 17/agosto/2015
7.	Guerrero. Ley Número 458 para Impulsar a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Guerrero. 27/Junio/2014.
8.	Jalisco. Ley para el Fomento y la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco. 15/Agosto/2014
9.	Michoacán. Ley de Fomento y Fortalecimiento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Michoacán de Ocampo. 29/septiembre/2015.
10.	Morelos. Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Morelos. 12/Diciembre/2007
11.	Puebla. Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Puebla. 31/diciembre/2014.

12. Quintana Roo. Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones Civiles para el Estado de Quintana Roo. 22/marzo/2011 13. Tamaulipas. Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Tamaulipas. 31/Mayo/2007 14. Tlaxcala. Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del Estado de Tlaxcala. 08/Septiembre/2003 15. Veracruz. Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz-Llave. 11/Febrero/2002 16. Zacatecas. Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. 14/Julio/2004
Estados en los que se han presentado iniciativas o en los cuales existen leyes aprobadas y en proceso de publicación.
1. Coahuila. <u>Proyecto</u> de Ley para la Promoción, Desarrollo e Implementación de Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para Estado de Coahuila de Zaragoza 2. Colima. <u>Iniciativa</u> de Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Colima 3. Querétaro. Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil de Querétaro. <u>Por publicarse.</u> 4. Tabasco. <u>Iniciativa</u> de Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Tabasco.
Estados que aún no cuentan con leyes o proyectos de leyes estatales de fomento a sociedad civil.
1. Campeche 2. Chihuahua 3. Durango 4. Hidalgo 5. Estado de México 6. Nayarit 7. Nuevo León 8. Oaxaca 9. San Luis Potosí 10. Sinaloa 11. Sonora 12. Yucatán

Fuente: Elaboración propia en base a datos otorgados por la Dirección de Relación con las Organizaciones Sociales de la Secretaría de Gobernación y el portal de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, a diciembre de 2016.

Por otra parte, las IAP/IBP cuentan con las Leyes de Fomento Estatales y con un marco jurídico propio que les brinda beneficios y obligaciones adicionales, ya que en algunas

entidades federativas existen Leyes de Asistencia o Beneficencia Privada, las cuales les otorgan ciertos derechos y obligaciones a las OSC constituidas bajo esta figura, a cambio de un escrutinio constante por parte de las Juntas de Asistencia Privada locales.

Las Juntas de Asistencia Privadas se articulan en la Coordinación Nacional (CONAJAP), y a la Ley de Asistencia Social (LAS), para impulsar “promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social que fomente y coordine la prestación de servicios de asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad en la materia” (LAS, 2004; Art. 2).

A mediados de 2016, de los 32 Estados de la República Mexicana, 23 contaban con una Ley de Beneficencia/Asistencia Privada o una legislación similar y en solo 16 de ellos existía una Junta de Asistencia o Beneficencia Privada, tal como se muestra en la siguiente Tabla:

Tabla 4. Legislaciones estatales de Asistencia o Beneficencia Privada.

Estado de la República	Ley de Beneficencia/Asistencia Privada o similar	Junta de Asistencia Privada existente
Aguascalientes	Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social y de Integración Familiar	
Baja California	Ley de Instituciones de Beneficencia para el Estado de Baja California	
Baja California Sur	Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Estado de Baja California Sur	
Campeche	Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Campeche	Junta de Asistencia Privada de Campeche
Chiapas		
Chihuahua	Ley de la Junta de Asistencia Privada del Estado de Chihuahua	Junta de Asistencia Social Privada en el Estado de Chihuahua
Coahuila de Zaragoza	Ley de Instituciones y Asociaciones de Beneficencia Privada para el Estado de Coahuila de Zaragoza	
Colima	Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Colima	Junta de Asistencia Privada del Estado de Colima
Distrito Federal	Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal	Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal

Estado de la República	Ley de Beneficencia/Asistencia Privada o similar	Junta de Asistencia Privada existente
Durango	Ley sobre Fundaciones y Asociaciones de Beneficencia Privada para el Estado de Durango	
Guanajuato		
Guerrero	Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Estado de Guerrero	Junta de Asistencia Social del Estado de Guerrero
Hidalgo	Ley sobre sistema de asistencia social del estado de Hidalgo	Junta General de Asistencia en el Estado de Hidalgo
Jalisco	Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco	Instituto Jalisciense de Asistencia Social
Michoacán	Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Michoacán	Junta de Asistencia Privada del Estado de Michoacán
Morelos		
Estado de México	Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México	Junta de Asistencia Privada del Estado de México
Nayarit		
Nuevo León	Ley de Instituciones de Beneficencia Privada del Estado de Nuevo León	Junta de Beneficencia Privada de Nuevo León
Oaxaca	Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca	
Puebla	Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Estado Libre y Soberano de Puebla	
Querétaro	Ley para el Fomento y Regulación de las Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Querétaro	Junta de Asistencia Privada del Estado de Querétaro
Quintana Roo	Ley de Instituciones de Asistencia Social y Privada para el Estado de Quintana Roo	Junta de Asistencia Privada del Estado de Quintana Roo
San Luis Potosí		
Sinaloa	Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Estado de Sinaloa	Junta de Asistencia Privada del Estado de Sinaloa
Sonora	Ley de Salud del Estado de Sonora Reglamento de las Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Sonora.	Junta de Asistencia Privada del Estado de Sonora
Tabasco		
Tamaulipas		
Tlaxcala		
Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley de Instituciones de Beneficencia Privada para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 7 de agosto de 2006.	

Estado de la República	Ley de Beneficencia/Asistencia Privada o similar	Junta de Asistencia Privada existente
Yucatán	Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Estado de Yucatán.	Junta de Asistencia Privada del Estado de Yucatán
Zacatecas		

Fuente: Elaboración propia en base a la *Legislación en el Ámbito Estatal y de la Ciudad de México*, publicada por la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación. Recuperado el 16 de noviembre de 2016 en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>; Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social, Recuperado el 14 de junio de 2017 en <http://dnias.dif.gob.mx/juntas-de-asistencia-privada/>

Las organizaciones de la sociedad civil deben cumplir con sus contribuciones fiscales locales, las cuales comprenden el impuesto predial, el impuesto sobre nóminas y de adquisición de bienes inmuebles. Estas contribuciones se establecen en el Código Fiscal Estatal. A diferencia de las A.C., las OSC constituidas como IAP/IBP “cuentan con la exención o reducción del impuesto sobre nómina” (Castro y Cordourier, 2015, 68), gracias a que están protegidas por su respectiva Ley.

Esta combinación de diversidad de ámbitos de competencia de las legislaciones que las OSC deben obedecer, obligan a que aquella persona o grupo de personas que deseen crear una OSC en México, deberán tener en consideración lo siguiente al momento de obedecer las legislaciones estatales: el tipo de figura que más convenga a su objeto social, y el tipo de financiamiento al que desee tener acceso en el futuro (gubernamental, privado -con o sin recibos deducibles-, internacional, o una combinación). Lo anterior ya que en su acta constitutiva deberá tener en cuenta ciertos elementos que deberá especificar o excluir para poder encuadrar los requerimientos de la legislación federal y local (Castro y Cordourier, 2015). El desgaste que genera la creación de una OSC obedece en gran medida a la amplitud y la dispersión de la normatividad que las regula.

Adicionalmente al complejo marco jurídico descrito anteriormente, existen algunas otras legislaciones de carácter sectorial que incorporan a las organizaciones de la sociedad civil ya sea a nivel federal o estatal: “existen determinadas actividades que, por su naturaleza principalmente en el campo asistencial, requieren de las asociaciones

cumplir con la legislación sectorial específica (ej., en materia de salud, educación, etc.)” (Castro y Cordourier, 2015: 12).

Existe un gran campo de incidencia en políticas públicas y armonización de legislación federal con la local en las diversas entidades federativas y sus municipios. Entre las posibilidades de trabajo en la materia las Fundaciones Comunitarias han identificado las siguientes acciones: impulso a la aplicación de las Leyes Estatales de Fomento a nivel municipal; buscar la exención de impuestos para mayor número de organizaciones dentro de las Leyes de Ingresos Municipales; impulsar la creación de los Reglamentos Municipales de Fomento para evitar la discrecionalidad y, finalmente, impulsar la creación de leyes que favorezcan al sector en aquellas entidades federativas en las cuales aún no existen. Es a este nivel en donde existe un gran potencial transformador del entorno en el que se desarrollan las OSC. Sin embargo, este potencial convive con una falta de información sobre este tipo de temas, y una aún incipiente conciencia gremial del sector de las organizaciones de la sociedad civil.²⁰

El empleo y el capital humano en las organizaciones de la sociedad civil.

El empleo también es un tema relevante para el funcionamiento de las OSC, tema que sin duda debería ser objeto de fomento y atención por parte del sector gubernamental. Las organizaciones son generadoras de empleo y el tema no es menor si tomamos en cuenta que el Producto Interno Bruto que aportaron las organizaciones no lucrativas en 2013 “representó el 2.75% del PIB total de la economía del país” y “el valor agregado generado por las Instituciones Sin Fines de Lucro ISFL y sus voluntarios resultó, por ejemplo, cercano al doble del generado en la fabricación de automóviles y camiones” (Chávez et. al., 2016: 60; CEMEFI, 2015: 28).

²⁰ Estas aportaciones son resultado de la reflexión de Comunalía, durante el “Taller de Intercambio de Experiencias sobre el entorno en el que se desarrollan las OSC y las Fundaciones Comunitarias en México”, llevado a cabo el 18 y 19 de agosto de 2016 en el Instituto Mora.

En términos de ocupación, se estima que alrededor de 1,249,000 personas son empleadas por organizaciones de la sociedad civil y que este sector acoge a 1,379,000 voluntarios (Chávez et. al., 2016: 62; INEGI; 2016). No obstante estos datos, es común que aquellas personas que deciden desarrollarse profesionalmente en una organización de la sociedad civil carezcan de los beneficios básicos a los que cualquier trabajador tendría derecho en otros sectores productivos.

Esta problemática se ve recrudecida por la realidad económica actual, la cual ha dado forma a las condiciones laborales dentro de las organizaciones. Tal como lo ha planteado el Estudio Regional sobre Mecanismos de Financiamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en América Latina las organizaciones han tomado la forma de “acordeones, que se expanden o encogen dependiendo del financiamiento de proyectos”, lo que coloca a la cuestión laboral en un “nervio sensible para el sector” ya que las OSC han tenido que “flexibilizar los vínculos contractuales” (Mesa de Articulación de Plataformas Nacionales y Redes Regionales de América Latina y el Caribe 2014; 25).

Por lo tanto, debido a las condiciones normativas y económicas, y a pesar del peso económico del sector, las organizaciones de la sociedad civil y sus trabajadores enfrentan condiciones de precariedad tales como: la falta de certidumbre laboral, bajos salarios y alta rotación de personal (Chávez et. al., 2016: 61; García et. al., 2007; 81).

Existen dos modalidades de trabajadores dentro de las organizaciones de la sociedad civil: los remunerados, con los cuales existe una relación contractual, y los voluntarios (Girardo y Mochi, 2012: 343; Belisario, 2017: 62). En materia de voluntariado existe un gran vacío jurídico en cuanto a su protección, lo cual resulta preocupante si se toma en consideración que el 52.5% de las personas que trabajan en las ISFL son voluntarios (Chávez et. al., 2016: 62).

Dentro de los trabajadores remunerados, existen trabajadores asalariados y trabajadores que cobran por honorarios asimilables a salarios. Al trabajador asalariado lo ampara la Ley Federal del Trabajo, la cual señala los tipos de relaciones de trabajo

consideradas en México (LFT, 1970: Art. 35). Por su parte, los prestadores de servicios independientes, que cobra por honorarios asimilables lo rige el Código Civil por prestación de servicios profesionales (CVF, 1928: Art. 2606) y la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR, 2013: Art. 110).

De esta forma, se pueden encontrar numerosas modalidades dentro de los trabajadores remunerados que “demuestran todavía una cierta precariedad en cuanto al factor de perdurabilidad del empleo, y de vulnerabilidad por falta de prestaciones sociales” (Girardo y Mochi, 2012: 353). Los cálculos de estudios recientes apuntan a que 47.5% del personal que trabaja en las organizaciones sin fines de lucro son remunerados y que la proporción entre hombres y mujeres es muy similar (Belisario, 2017: 62). Asimismo, se estima que, hasta hace unos años, alrededor de un 86% de los trabajadores asalariados carecían de prestaciones (Girardo y Mochi, 2012: 345).

En cuanto al personal remunerado, algunos autores urgen a explorar la posibilidad de crear “un instrumento legislativo que nos permitiese individualizar el sector en su conjunto con una categoría de trabajadores” (Girardo y Mochi, 2012; 343, párr. 2). Otra propuesta apunta hacia la creación de “fondos con recursos públicos para la protección social de los trabajadores de las OSC que les permitan enfrentar eventualidades de salud, vejez, desempleo, maternidad, accidentes, etcétera” (García et. al., 2007; 81).

Aún falta mucho por generar en materia de políticas públicas respecto a la protección de los trabajadores del sector no lucrativo. Si consideramos el impacto económico y social del sector, resulta fundamental proteger a su capital humano en aras de tener sociedades más democráticas y sustentables.

Referencias

Ablanedo, Ireri (2009) Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana. México: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID; Centro Internacional para la Ley Sin Fines de Lucro, ICNL.

Bolaños, Jaime (2007) *El marco fiscal y las fundaciones comunitarias en México*. México. Synergos.

Cacho, Lydia (2015) Antilavado para todo México, en Aristegui noticias. Artículo recuperado el 23 de febrero de 2016 en: <http://aristeguinoticias.com/2109/mexico/antilavado-para-todo-mexico-articulo-de-lydia-cacho/>

Castro, Consuelo y Cordourier, Carlos (2015) *Entorno Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, Centro Mexicano para la Filantropía, México.

Centro Mexicano para la Filantropía, (2016), *Compendio Estadístico del Sector No Lucrativo 2015*, México.

Chávez, Carlos; González, Gustavo y Venegas, Adolfo, (2016), *Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. Los caminos hacia una reforma de la LFFAROSC*. México. Instituto Belisario Domínguez.

De la Vega, Miguel y Montes, Artemisa, (2016), *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*, ICNL, Open Society Foundations; Observatorio Mexicano de la Crisis; Sustenta Ciudadanía, México.

Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blaqueo de Capitales, (2012), *Las recomendaciones del GAFI. Estándares Internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación*.

García, Sergio; Hevia de la Jara, Felipe; Layton, Michael D.; Verduzco, María Isabel; Santos, Martha; Rosas, Ana Paulina, (2010), *Leyes Estatales de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Análisis y recomendaciones*. Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, NCIDE Social A. C.; ITAM; Alternativas y Capacidades A. C. México.

- García, Sergio; Layton, Michael; García, Laura; Ablanado, Ireri (2007). *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*. Incide Social A.C.; International Center for Not-for-Profit Law; ITAM; CEMEFL. México.
- Girardo, Cristina y Mochi, Prudenzió, (2012), *Las organizaciones de la sociedad civil en México: modalidades del trabajo y el empleo en la prestación de servicios de proximidad y/o relacionales*. El Colegio Mexiquense, A.C. México.
- International Center for Non Profit Law, ICNL, (2004). *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*. Open Society Institute, New York.
- INEGI, (2016), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México. Año base 2008. Resultados de la encuesta 2014*, México.
- Layton, Michael D., (2009), *Philanthropy and the Third Sector in México: The Enabling Environment and its Limitations*, Norteamérica Revista Académica, CISAN, UNAM año 4, no.1, México.
- Mendoza, Guadalupe, (2015), *Guía para las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de lavado de dinero. Recomendaciones prácticas ante la nueva Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*. The Ford Foundation, The John D. And Catherine T. MacArthur Foundation, The Open Society Foundations, The Fund for Global Human Rights, The William and Flora Hewlett Foundation y la Sociedad Mexicana Pro Derechos de la Mujer (Semillas), México.
- Mesa de Articulación de Plataformas Nacionales y Redes Regionales de América Latina y el Caribe, (2014), *Estudio Regional sobre Mecanismos de Financiamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en América Latina*, Unión Europea, Acción

Chilena de Organismos No Gubernamentales, Instituto de Comunicación y Desarrollo.

Muñoz Grandé, Humberto (2014) ~~Entramado~~ *Entrampado Institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*. Centro de Información Filatrópica – Cemefi, México.

Olvera, Alberto, (2014), *Estudio sobre la política y las acciones de fomento a las actividades de las OSC durante el periodo 2012-2013*. (Documento presentado a la Comisión de Fomento y al CTC. Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, México.

Reygadas, Rafael y Zarco, Carlos, (2005), *Conociendo la Ley de Fomento. Hacia el fortalecimiento de las organizaciones civiles*, Editorial Rostros y Voces, México.

Sánchez, Gabriela; Becerra, Laura; Alonso, Silvia; Cordourier, Carlos; Méndez, Mauricio; y González, Ignacio (2012), *Lineamientos para la formulación de un Programa Nacional de Fomento a las OSC en el marco de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, México.

Tapia, Mónica y Robles, Gisela, (2006), *Retos Institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*, Alternativas y Capacidades A.C., México.

Unidos por los derechos de las OSC, (2016), *Propuesta de armonización del marco normativo vigente para las organizaciones de la sociedad civil*, presentada dentro de la mesa de trabajo “Armonización del fomento a las organizaciones de la sociedad civil” en el Senado de la República el 31 de agosto de 2016, México.

Ley del Impuesto sobre la Renta, última reforma publicada *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de noviembre de 2016.

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (*LFFAROSC*), última reforma publicada *Diario Oficial de la Federación*, el 25 de abril de 2012.

Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, última reforma publicada *Diario Oficial de la Federación*, el 8 de octubre de 2015.

Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (*RLFFAROSC*), publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 7 de junio de 2005.

Anexo I. Legislaciones consultadas

Código Civil Federal (CCF), última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de diciembre de 2013.

Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial, el 15 de enero de 1998.

Código Fiscal de la Federación (CFF), última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de enero de 2017.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de enero de 2016.

Diario Oficial de la Federación (DOF), (2002), Decreto Promulgatorio del Segundo Protocolo Adicional que Modifica el Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta, el 26 de noviembre.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2013). “Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018”, el 16 de diciembre.

Dictamen de la Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil de Querétaro, aprobado el 13 de noviembre de 2013.

Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Tabasco, presentada el 13 de noviembre de 2009.

Iniciativa de Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Colima, presentada el 7 de julio de 2016.

Ley de Asistencia Social (LAS), última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 19 de diciembre de 2014.

Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz-Llave, última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Estado*, el 9 de febrero de 2016.

Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial*, el 2 de marzo de 2001.

Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Morelos, última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, el 01 de marzo de 2017.

Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Guanajuato, publicada en el *Periódico Oficial*, el 25 de septiembre de 2015.

Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Baja California Sur, publicada en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, el 31 de diciembre de 2012.

Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Tamaulipas, publicada en el *Periódico Oficial*, el 2 de agosto del 2007.

Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 23 de mayo del 2000.

Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Chiapas, publicada en el *Periódico Oficial*, el 12 de septiembre de 2014.

Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones Civiles para el Estado de Quintana Roo, publicada en el *Periódico Oficial*, el 22 de marzo del 2011.

Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Puebla, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 31 de diciembre de 2014.

Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil de Zacatecas y sus Municipios, publicada en el *Suplemento al Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, el 14 de julio de 2004.

Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Aguascalientes, última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, el 15 de junio de 2015.

Ley de Fomento y Fortalecimiento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 29 de septiembre de 2015.

Ley del Impuesto sobre la Renta, última reforma publicada *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de noviembre de 2016.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Campeche, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 10 de septiembre de 2013.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Colima, publicada en el *Periódico Oficial "El Estado de Colima"*, el 16 de junio del 2003.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México, publicada en el *Periódico Oficial*, el 12 de junio de 2001.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Michoacán, última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, el 23 de agosto de 2007.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 14 de diciembre de 1998.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Estado de Baja California Sur, publicada en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, el 31 de julio de 2016.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Estado Libre y Soberano de Puebla, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 19 de mayo de 2014.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Michoacán, última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, el 23 de agosto de 2007.

Ley de Instituciones de Asistencia Social y Privada para el Estado de Quintana Roo, publicada en el *Periódico Oficial*, el 15 de diciembre de 1998.

Ley de Instituciones de Beneficencia para el Estado de Baja California, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 26 de junio de 2015.

Ley de Instituciones de Beneficencia Privada para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la *Gaceta Oficial*, el 7 de agosto de 2006.

Ley de Instituciones y Asociaciones de Beneficencia Privada para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el *Periódico Oficial*, el viernes 27 de octubre de 2006.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México, publicada en el *Periódico Oficial*, el 12 de junio de 2001.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Estado de Sinaloa, última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, el 28 de noviembre de 2001.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Estado de Yucatán, publicada en el *Diario Oficial*, el 20 de septiembre de 2010.

Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, el 4 de noviembre de 1995.

Ley de Instituciones de Beneficencia Privada del Estado de Nuevo León, publicada en el *Periódico Oficial*, el 5 de julio de 2011.

Ley de la Junta de Asistencia Privada del Estado de Chihuahua, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 28 de octubre de 2009.

Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social y de Integración Familiar de Aguascalientes, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 12 de julio de 2010.

Ley de Salud del Estado de Sonora, publicada en el *Boletín Oficial*, el 22 de junio de 1992.

Ley para el Fomento y Regulación de las Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Querétaro, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 24 de julio de 2009.

Ley de Planeación (LP), última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de mayo de 2015.

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (*LFFAROSC*), última reforma publicada *Diario Oficial de la Federación*, el 25 de abril de 2012.

Ley Federal del Trabajo (LFT), última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de junio de 2015.

Ley Federal para Prevenir e Identificar Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORP), publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 17 de octubre de 2012.

Ley General de Cambio Climático (LGCC), publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de junio de 2012.

Ley General de Desarrollo Social (LGDS), últimas reformas publicadas *Diario Oficial de la Federación*, el 01 de junio de 2016.

Ley General de Salud (LGS), última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de enero de 2017.

Ley Número 33 de Instituciones de Asistencia Privada para el Estado de Guerrero, publicada en el *Periódico Oficial*, el 12 de agosto de 1981.

Ley Número 458 para Impulsar a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Guerrero, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, el 27 de junio de 2014.

Ley para el Fomento y la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco, publicada en el *Periódico Oficial*, el 16 de agosto de 2014.

Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del Estado de Tlaxcala, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, el 8 de septiembre de 2003.

Ley sobre Fundaciones y Asociaciones de Beneficencia Privada para el Estado de Durango, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 25 de marzo de 2011.

Ley sobre Sistema de Asistencia Social del Estado de Hidalgo, publicada en el *Periódico Oficial*, el sábado 31 de diciembre de 1988.

Proyecto de Ley para la Promoción, Desarrollo e Implementación de Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para Estado de Coahuila de Zaragoza, presentada el 9 de diciembre de 2014.

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (RLGDS), última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de octubre de 2008.

Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (RLFFAROSC), publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 7 de junio de 2005.

Reglamento de las Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Sonora, publicado en el *Boletín Oficial*, el 14 de febrero de 1991.

Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, última reforma publicada *Diario Oficial de la Federación*, el 8 de octubre de 2015.

V. Dimensión Económica

Introducción

Antes de comenzar a explorar la dimensión económica en la cual se desarrollan las organizaciones de la sociedad civil en México, resulta de utilidad rescatar algunos datos sobre las aportaciones de éstas a la vida económica del país. Algunos autores han analizado la aportación de las organizaciones no lucrativas: mientras que en 1995 Verduzco, List y Salomon calculaban que esta aportación correspondía al 0.5% del PIB (1999: 51), en 2013 “representó el 2.75% del PIB total de la economía del país” y el valor agregado que generan las Instituciones Sin Fines de Lucro (ISFL), y sus voluntarios es cercano “al doble del generado en la fabricación de automóviles y camiones” (Chávez et. al., 2017; 60; CEMEFI; 2015; 28).

En términos de empleo, se estima que alrededor de 1,249,000 personas son empleadas por organizaciones de la sociedad civil y que este sector acoge a 1,379,000 voluntarios (Chávez et. al., 2016: 62; INEGI; 2014). Los autores concluyen que “existe una relación directamente proporcional que hace que cuando la economía crece, por lo general también lo hace la riqueza generada por las ISFL y viceversa” (Chávez et. al., 2016: pagina 61).

A pesar de lo anterior, el entorno económico en el cual operan las organizaciones de la sociedad civil mexicanas presenta amenazas considerables a la sostenibilidad y sobrevivencia de las mismas. Si bien los elementos que se abordarán a continuación no son los únicos que podrían tocarse, son los que sobresalieron como preocupaciones generales tanto en la revisión bibliográfica, como en las entrevistas con actores clave y en los resultados del cuestionario electrónico sobre el ambiente propicio para el desarrollo de las OSC en México.

De esta manera, el análisis de esta dimensión económica aborda: el financiamiento que las organizaciones de la sociedad civil obtienen del sector público, del sector privado,

de fondos internacionales, así como algunas problemáticas de la sostenibilidad de las organizaciones.

Financiamiento del sector público

Como ya se mencionó, la legislación mexicana establece ciertos derechos para las organizaciones de la sociedad civil, a través de la Ley de Fomento a sus Actividades. Entre estos derechos está el de acceder a recursos públicos mediante los procedimientos establecidos dentro de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal. Cualquier organización de la sociedad civil puede ejercer este derecho, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

- Estar inscrita en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (contar con CLUNI).
- Haber constituido en forma legal sus órganos de dirección y representación.
- Contar con un sistema de contabilidad generalmente aceptado.
- Proporcionar información requerida por las autoridades.
- Informar anualmente a la Comisión de Fomento sobre sus actividades y cumplimiento de propósitos, balance financiero, contable y patrimonial, así como los resultados que derivan de los recursos públicos recibidos.
- Notificar al Registro Federal sobre las modificaciones en la situación de la OSC.
- Inscribir en el Registro Federal la denominación de las redes de las cuales forme parte.
- En caso de disolución de la OSC, transmitir a otra organización los bienes adquiridos con recursos públicos.

La Ley de Fomento no solo ha definido los procedimientos para acceder a los recursos públicos, sino que también mandata la realización de estudios que permitan evaluar las acciones de fomento emprendidas por la APF, en particular el Programa de Coinversión Social, como instrumento por excelencia para el otorgamiento de recursos económicos a las OSC. Entre las herramientas para realizar dichos estudios se encuentra el Registro

Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el cual ha permitido monitorear la evolución de las organizaciones que se inscriben y acceden a recursos públicos.

Sin dejar de lado el hecho de que las organizaciones registradas por el Gobierno Federal no son todas las que existen en el país, los datos del Registro de las Organizaciones de la Sociedad Civil nos indican que existe un crecimiento moderado pero constante, con un total de 37,616 para el 2017 (Gráfica 1). Como ya se mencionó, al comparar esos datos con la realidad en otros países en cuanto a la cantidad de organizaciones de la sociedad civil por tamaño de su población, Chávez et. al. han advertido que “México se ubica en niveles bajos de densidad asociativa comparado por ejemplo con Estados Unidos, Chile, Argentina y Brasil”. (2016: 43).

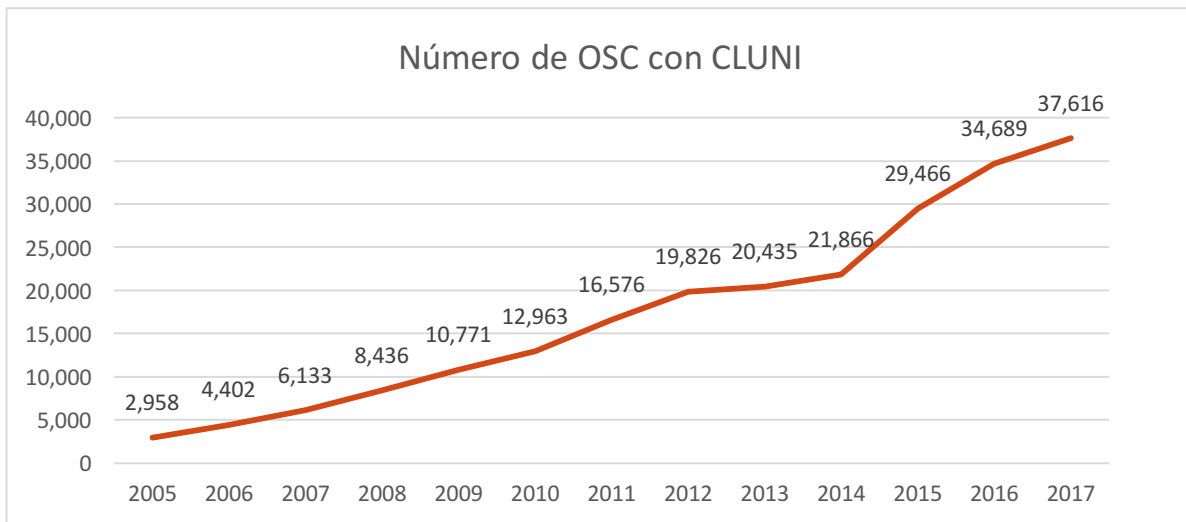
Al respecto, el Compendio Estadístico del Sector No Lucrativo 2015 de Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI, 2015) identifica una gran concentración de organizaciones con CLUNI21 en la Ciudad de México, con casi el 20% del total al 2015. Por su parte, Chávez et. al., realizaron un cálculo de la densidad asociativa por entidad federativa, concluyendo que “el 50% de las OSC se concentra en seis entidades federativas: Ciudad de México, Estado de México, Veracruz, Oaxaca, Chiapas y Jalisco” (2016: 45).

Según el Compendio Estadístico entre las actividades más referidas por las organizaciones de la sociedad civil con CLUNI se identifican:

- La promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.
- Asistencia social.
- Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural.
- Fomento de acciones para mejorar la economía popular.

²¹ EL CLUNI es la Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Gráfica 1. Evolución de las OSC que cuentan con CLUNI.



Fuente: Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil 27 de octubre de 2017; CEMEFI, 2015.

Si bien el trámite del Registro es relativamente sencillo, llama la atención que existe un gran número de organizaciones que no están ejerciendo su derecho a cabalidad ya que, de un universo de 37,616 organizaciones con CLUNI, solo 23,009 se encuentran en un estatus de organización activa, es decir que alrededor de un 38% de las organizaciones con CLUNI se encuentran inactivas.²²

Otra de las herramientas de análisis que brinda la Ley de Fomento es el “Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil”, mediante el cual las dependencias del gobierno federal están obligadas a informar anualmente a la Comisión de Fomento sobre aquellas acciones de fomento realizadas. Este informe se incorpora como Anexo de la Cuenta Pública, la cual es presentada anualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El informe de 2016 incorporó datos reportados por 74 dependencias federales, de las cuales solo 16 otorgaron apoyo económico a organizaciones de la sociedad civil (Anexo de la Cuenta

²² Datos del Sistema de Información del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, recuperados en octubre de 2017 en <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>

Pública, 2016). El Anexo incorpora los apoyos económicos como parte de una serie de acciones de fomento de diversa índole, a saber:

- Asesorías
- Capacitación a distancia
- Capacitación presencial
- Convenios
- Difusión y comunicación
- Económico
- Especie
- Servicios
- Concertación, coordinación y vinculación
- Otro

Una de las principales dificultades de estos informes es que no se define con precisión a qué se refieren con cada una de estas categorías, de modo tal que no existen criterios homogéneos en las dependencias de la APF para contabilizar sus acciones de fomento. Así, algunas dependencias consideran que el préstamo de una sala de reunión constituye una acción de fomento, o el otorgamiento de algún tipo de información. Esta situación se ha documentado en todos los estudios sobre las actividades de fomento realizados año con año sin que se haya propuesto alguna solución. Aún así, los informes han permitido generar un registro histórico de la evolución del número de acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil por parte del gobierno federal en términos económicos (ver Tabla 1). Como podrá observarse, durante el 2016 varias dependencias del gobierno federal que encabezan las acciones de fomento a sociedad civil sufrieron considerables recortes presupuestales, cuyos impactos son evidentes en la importante reducción de acciones y montos destinados al fomento, así como el número de OSC apoyadas. El Informe Anual de Acciones de Fomento de 2016 indica que hubo una reducción del 2.3% de los recursos canalizados respecto a 2015; una reducción de un 6% de las OSC beneficiadas y de un 7% del número de acciones de fomento realizadas (Anexo de la Cuenta Pública, 2016).

Tabla 1 . Evolución del financiamiento público a las OSC en México

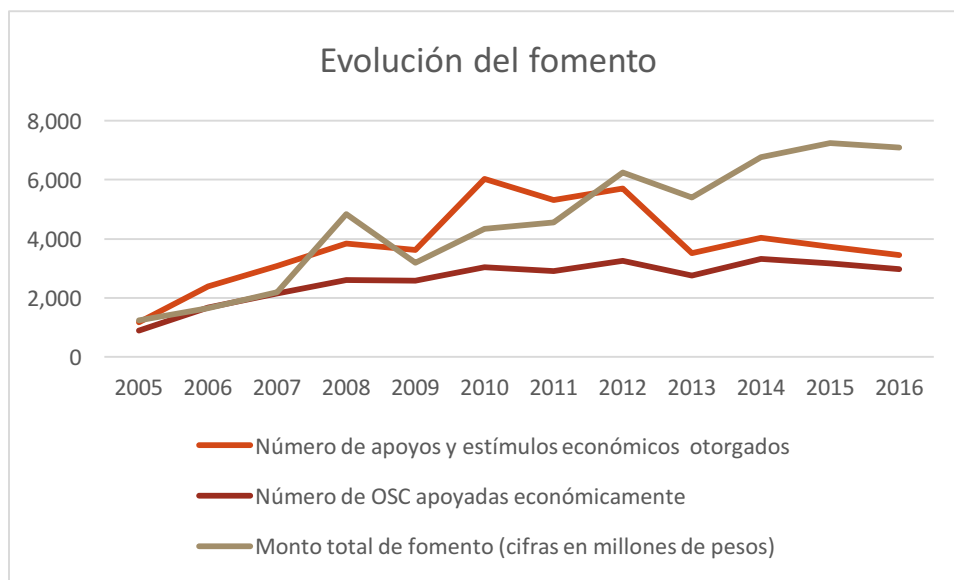
Rubro	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Número de apoyos y estímulos económicos otorgados	1,173	2,382	3,078	3,838	3,625	6,028	5,315	5,716	3,513	4,048	3,725	3,457
Número de OSC apoyadas económicamente	898	1679	2,155	2,598	2,587	3,049	2,900	3,251	2,764	3,323	3,170	2,979
Monto total de fomento (cifras en millones de pesos) *	1,232	1,659	2,201	4,842	3,199	4,350	4,564	6,249	5,409	6,779	7,256	7,083

Fuente: Anexos de la Cuenta Pública de 2012 a 2016; Natal y Muñoz, 2013; Verduzco, 2013.

Esta tabla incluye todos los rubros del fomento: asesoría, capacitación a distancia, capacitación presencial, convenios, difusión y comunicación, económico, especie, servicios, concertación, coordinación y vinculación, y otros.

En cuanto a la evolución de los montos económicos, en años anteriores se veía un aumento medianamente constante del total de recursos destinados a acciones de fomento. No obstante lo anterior, Chávez et. al se dieron a la tarea de analizar “los montos anuales de financiamiento conforme a la inflación” y concluyeron que “más que un crecimiento, prevalece un comportamiento horizontal” de los fondos públicos, sin “un aumento considerable” y en años recientes ya muestran una disminución, por lo que invitan a “revisar a profundidad la estrategia de financiamiento público a las OSC mexicanas” (Chávez, 2016: 53 - 55).

Gráfica 2. Evolución del fomento económico



Fuente: Anexos de la Cuenta Pública del 2012 al 2016; Natal y Muñoz, 2013; Alternativas y Capacidades 2013.

Por otro lado, esta información reportada también nos permite identificar que, del total de las organizaciones integradas en el Registro Federal, son pocas las que efectivamente acceden a los recursos públicos. Solo 2,979 de un universo de más de 34,689 mil organizaciones existentes en 2016, es decir poco más del 8.5%, accedieron a recursos públicos, 1.5% menos que el año anterior. Si bien es importante reconocer el evidente impacto que han tenido los recientes recortes presupuestales en el país, De la Vega y Montes (2015), atribuyen esta carencia a dos principales factores:

- 1) La falta de un compromiso del gobierno con el fomento, traducido en la ausencia de montos estables y progresivos en el presupuesto de egresos de la federación,
- 2) La discrecionalidad en el otorgamiento de recursos y la confusión que esto genera en los reportes de apoyos económicos al fomento de OSC.

Más preocupantes aún son las conclusiones de De la Vega y Montes (2015:30), quienes han indicado que existe un problema en la clasificación de los recursos otorgados, ya que muchos recursos son otorgados a “a entidades estatales con CLUNI, asociaciones conformadas por el propio gobierno o que forman parte de la estructura gubernamental para facilitar su acceso a dichos recursos”, este ha sido el caso de dependencias como la Secretaría de Educación Pública , Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este mismo sentido, Verduzco (2013) identificó tres grupos de organizaciones que están siendo receptoras de fondos públicos reportados como acciones de fomento, a saber:

- Organizaciones sociales gubernamentales o GONGO²³, las cuales recibían un 39% de los recursos.
- Organizaciones sociales adheridas a organizaciones de productores o de auto-beneficio, receptoras de un 23% de los recursos.
- Sector de OSC, quienes recibían un 38% de los recursos.

Algunos autores (Ocejo, citada en Verduzco, 2013: 31-32), calculan que estas organizaciones, llamadas organizaciones sociales gubernamentales (GONGO), han llegado a recibir más de 40% del total de recursos. Esta apreciación coincide con la advertencia que hace Ablanedo en cuanto a que “el financiamiento público al sector de OSC es mucho más reducido de lo que se reporta, en gran medida por la presencia de distorsiones en la visión que se tiene sobre este tipo de organizaciones, tanto en el ámbito normativo como en el operativo”, perdiéndose así “gran parte de impacto del derecho de las OSC mexicanas de acceder a fondos públicos” (Ablanedo, citada en Verduzco 2013: 43).

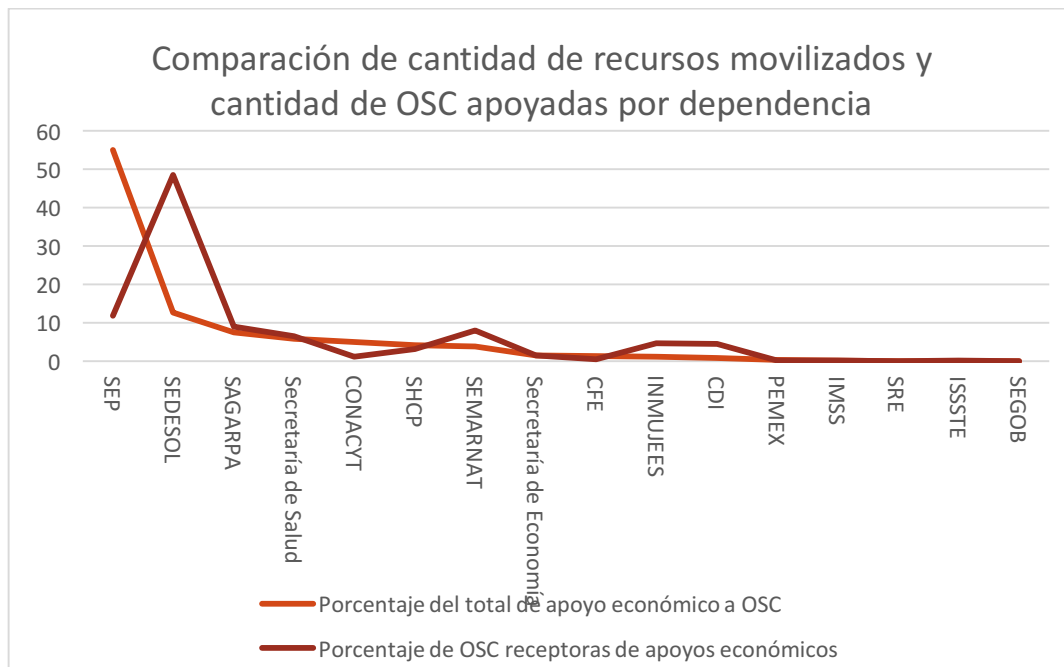
²³ Organizaciones “denominadas comúnmente de esta manera por sus siglas en inglés, Governmental - Non Governmental Organizations” (Verduzco, 2013: 31), “instancias constituidas como asociaciones civiles, pero que no son independientes de la administración pública, ya que sus órganos de gobierno se integran exclusiva o mayoritariamente por funcionarios públicos o por personas nombradas por los titulares de las dependencias; operan fundamentalmente con recursos públicos; e, incluso, pueden estar constituidas con la misión de llevar a cabo programas gubernamentales” (Tapia y Verduzco, 2013: 39).

Ante la información anterior, resulta interesante analizar la forma en que los recursos están siendo distribuidos en términos de: qué dependencias gubernamentales destinan recursos públicos para sociedad civil y cuáles son los montos; cuántas organizaciones están recibiendo estos apoyos y de qué manera están distribuyendo estos recursos.

Por un lado, el Informe de fomento de 2016 muestra una importante disparidad entre la cantidad de recursos destinados por 16 de las 74 dependencias que reportaron apoyos económicos al fomento de OSC, así como el número de organizaciones beneficiadas durante el mismo año. La Secretaría de Educación Pública, maneja el 55% del total de los apoyos económicos para el fomento. En contraste, la Secretaría de Desarrollo Social, que sólo maneja el 13% del monto total de fomento económico, parece diseminar dichos recursos, distribuyéndolos entre el 49% del total de las OSC apoyadas económicamente en 2016. En este sentido, Chávez et. al. sugieren que sería deseable “una explicación más amplia sobre los criterios de asignación, el tipo de proyectos financiados y los requisitos para la asignación de recursos..., sobre todo si consideramos que se estén contabilizando recursos que están teniendo como destino a las OSC en realidad sean radicados en organizaciones cuasi gubernamentales o GONGOS” (Chávez, 2016: 57).

Tras hacer un análisis sobre el destino del financiamiento público en 2015, Chávez et. al. (2016) también concluyeron que para el 2015 “el 31% de las OSC apoyadas concentra el 82% de los recursos”, por lo que llaman la atención sobre este importante desequilibrio (Chávez, 2016: 57). Al comparar las actividades de mayor referencia de las OSC con CLUNI, con las dependencias que otorgaron un mayor número de recursos públicos a OSC, podemos observar que las temáticas coinciden: educación, salud y desarrollo social.

Gráfica 3. Comparación de la cantidad de recursos movilizados y la cantidad de OSC apoyadas por dependencia



Fuente: Anexo de la Cuenta Pública, 2016.

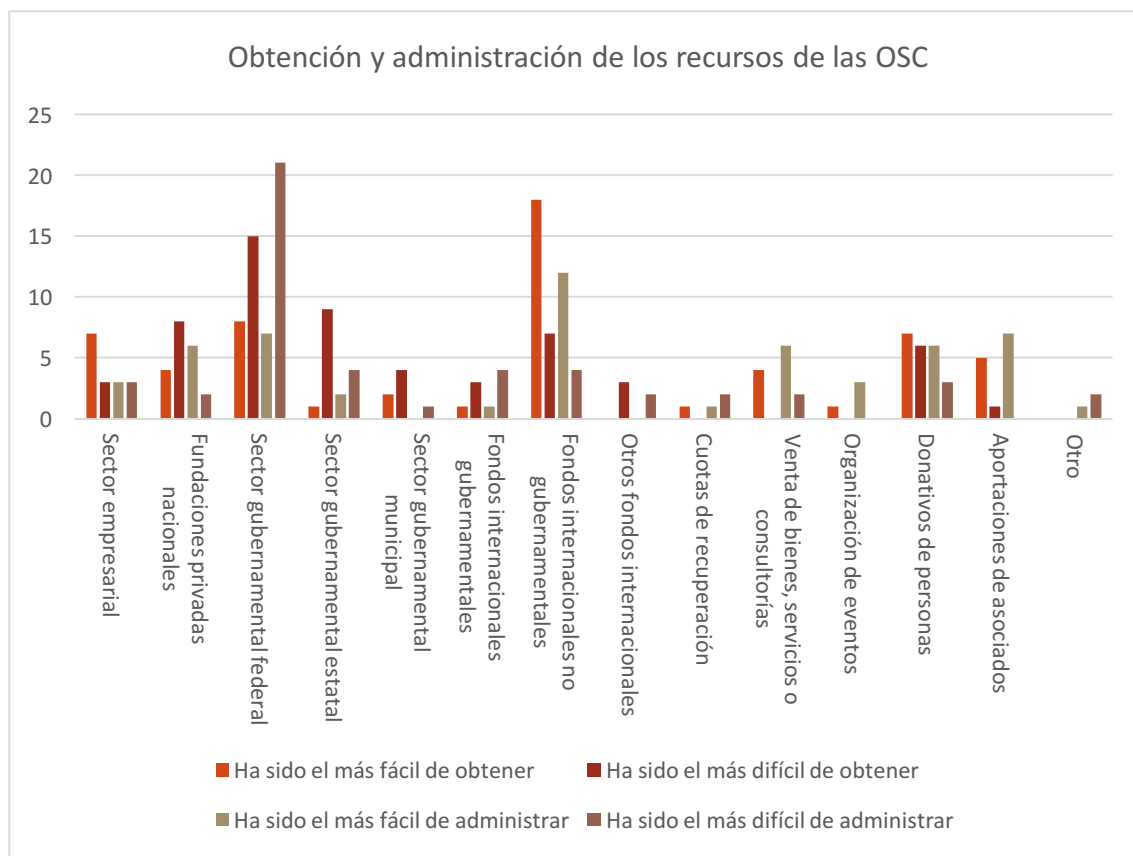
Esto podría ser un indicador de que las prioridades sectoriales de las dependencias se imponen a la necesidad de un fomento uniforme de la sociedad civil mediante una política integral de fomento, limitándose así el financiamiento a cierto tipo de proyectos (Castro y Cordourier, 2015). Este tema ha sido discutido en el propio seno de la Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento, quienes han insistido en la necesidad de generar una Política de Fomento que articule una estrategia articulada, coherente y bien dirigida (Sánchez et. al., 2012). En este mismo sentido, Ablanado (2009: 20), considera que resulta “difícil encontrar ese hilo conductor, y entender exactamente cómo desea el Estado mexicano establecer los términos de su relación con la sociedad civil.”

Por otra parte, es importante abordar el tema del lento avance en la formulación de Reglas de Operación de los programas destinados al fomento de la sociedad civil. Según los cálculos de De la Vega y Montes (2015), aun cuando un 70% de los programas reportados como de fomento a OSC cuentan con reglas de operación, alrededor de 2,000 millones de pesos fueron entregados sin reglas de operación en 2014. Este vacío se potencia gracias a la permisividad de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) la cual no hace una distinción clara entre subsidios y donativos, al dejar en manos de las propias dependencias las “formas y términos de los subsidios a otorgarse” y establece que la autorización de los donativos depende indelegablemente del Secretario de la dependencia (LFPRH, 2012: Art.79 y 80).

Es quizá por todo lo anterior que las organizaciones que respondieron el cuestionario sobre el entorno propicio identificaron como principales obstáculos para recibir recursos del sector público federal: la cultura discrecional y restrictiva, el poco presupuesto, la corrupción y las reglas de operación inadecuadas. Entre las posibles soluciones, las organizaciones proponen: establecer mecanismos de transparencia, ampliar el presupuesto y distribuirlo equitativamente entre las organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, los resultados del cuestionario claramente identifican a los recursos del sector gubernamental federal como aquellos que son más difíciles, tanto de obtener como de administrar (Gráfica 4), lo que podría ser una explicación más para el alto número de OSC en estado de inactividad ante el Registro Federal. Fortaleciendo estos argumentos, el estudio de Castro y Cordourier (2015) identifica a los fondos de gobierno con un menor grado de confiabilidad que las donaciones privadas.

Gráfica 4. Valoración de las OSC sobre la obtención y administración de los recursos.



Fuente: resultados del cuestionario sobre el entorno propicio

En este sentido, la percepción de dificultad para la obtención de recursos públicos federales se suma a los obstáculos impuestos por los tardíos tiempos de entrega y los irreales e inamovibles plazos de ejecución de los recursos a los que están sujetas las organizaciones beneficiadas y la propia Administración Pública Federal. Las dependencias exigen que los apoyos económicos sean ejercidos en el mismo año fiscal en que son recibidos, sin importar la fecha de entrega de los mismos. Estas fechas de entrega suelen presentar grandes retrasos, tal como lo han identificado diversos autores (Castro y Cordourier 2015; De la Vega y Montes, 2015; Chávez et. al., 2016).

Si bien los temas de preocupación abordados anteriormente en cuanto al financiamiento del sector público a las organizaciones son puntuales, es claro que el análisis de las políticas de fomento, su impacto, evaluación y fortalecimiento deben inscribirse en una reflexión mucho más amplia. En este sentido, resulta relevante

recordar los informes que el GESOC A.C. ha venido presentado desde 2012 sobre los resultados del Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP). El Índice analiza los programas en términos de su desempeño y cobertura, a partir de lo cual establece diversas categorías para los mismos:

- Programas con Nivel de Desempeño Óptimo
- Programas con Alto Potencial de Desempeño.
- Programas con Nivel de Desempeño Mejorable.
- Programas con Nivel de Desempeño Escaso.
- Programas que reflejan la Dispersión programática y presupuestal de la Política Social del Gobierno Federal para atender los problemas sociales relevantes.²⁴
- La Caja Negra del Gasto Social Federal.²⁵

Los datos arrojados por el INDEP indican que el 81.6% de los programas sociales del gobierno federal los cuales representan el 60.4% del presupuesto “están bajo una de dos condiciones: a) No se puede estimar su desempeño debido a su opacidad, o bien, b) No tienen posibilidad alguna de resolver el problema público que abordan debido a la dispersión programática y presupuestal que presentan o a condiciones de opacidad” (GESOC, 2017: 52).

Entre los programas gubernamentales reportados en el Informe Anual de las Acciones de Fomento podemos encontrar algunos de los programas analizados en el INDEP, los cuales han obtenido calificaciones muy diferentes entre ellos. Algunos son calificados como de nivel óptimo de desempeño, como el de Pensión para Adultos Mayores o el

²⁴ Programas que muestran una “dispersión de esfuerzos por parte del gobierno federal para dar una respuesta integral a problemas sociales relevantes. A pesar de contar con una adecuada calidad de diseño y buena gestión, estos programas no están en condiciones de resolver el problema público que les dio origen debido a su bajo nivel de cobertura” (GESOC, 2017)

²⁵ Programa que “no reporta información sobre su cumplimiento de metas, sobre la cobertura de su población potencialmente beneficiaria o ambos y por tanto, no es posible estimar su Nivel de Desempeño” (GESOC, 2017)

Programa de Empleo Temporal, pero también encontramos programas en la caja negra del gasto social, como el de Atención a Personas con Discapacidad.

De igual manera, existen programas que han sido identificados dentro de la categoría de dispersión de la política social, tal es el caso del Programa de Coinversión Social, el programa más relevante en materia de fomento a las organizaciones de la sociedad civil (GESOC, 2017). Según el INDEP, en esta última categoría se encuentra el 25.7% de los programas evaluados, y “16.3% del total del presupuesto aprobado de los programas sociales para el año 2017”, aun cuando “debido a sus bajos niveles de cobertura, estos programas no están en condiciones de resolver el problema público que les dio origen”, por lo que proponen que el Ejecutivo Federal realice una “revisión integral de su política social, que identifique prioridades claras y determine, en su caso, cuáles de estos programas recibirán un incremento presupuestal sustantivo para incrementar significativamente su cobertura, y cuáles de ellos deberían integrarse a otros programas ya existentes” (GESOC, 2017: 51). Sobre los programas de dispersión, el INDEP sugiere al Congreso condicionar su asignación presupuestal “a una agenda de mejora sustantiva para alcanzar niveles aceptables en su desempeño” (GESOC, 2017: 54).

Desde hace algunos años, las dificultades de acceso a los recursos públicos se suman a un contexto de dramáticas reducciones presupuestales en nuestro país, de ahí la urgencia de generar políticas públicas mejor sustentadas y de mayor alcance en materia de fomento a las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el propio INDEP recomienda que “bajo las actuales condiciones de restricción de recursos del Presupuesto Público Federal se requiere, rumbo al periodo 2018-2024 de la siguiente administración federal, una revisión profunda, no sólo del gasto público destinada a los programas y acciones estatales de desarrollo social, sino del paradigma que sustenta el sistema de desarrollo social federal en su conjunto” (GESOC, 2017: 52).

Como parte de su análisis, el INDEP señaló que “la política social nacional carece de un sustento conceptual que permita dotar de sentido estratégico a los programas y acciones implementados por los diferentes niveles de gobierno” (INDEP, 2017: 40).

Esta apreciación coincide con el llamado a fortalecer las políticas de fomento que realizaba el propio Consejo Técnico Consultivo de la Comisión de Fomento a generar un Programa Nacional de Fomento a las Actividades de las OSC (Sánchez et. al., 2012: 13), lo cual fortalecería a las entidades gubernamentales encargadas de fomentar a las organizaciones de la sociedad civil frente a los embates de los recortes presupuestales que ya se están presentando y los que están por venir.

Referencias

- Ablanedo Terrazas, Ireri (2009), *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana*, United States Agency International Development, International Center for Non-Profit Law. Washington.
- Castro, Consuelo y Cordourier, Carlos, (2015), *Entorno Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*. México, Centro Mexicano para la Filantropía, México.
- CEMEFI, (2016), *Compendio Estadístico del Sector No Lucrativo 2015*, Centro Mexicano para la Filantropía, México.
- Comisión de Fomento a las Actividades de las OSC, Secretaría Técnica, (2005), *Informe Anual de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Reporte General*. Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Secretaría Técnica, México.
- _____ (2006) *Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Informe Anual de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Reporte General 2006*. Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Secretaría Técnica, México.

_____ (2007) *Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil correspondiente a 2007*, México.

_____ (2008 a 2016) *Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil correspondiente a 2008. Anexo de la Cuenta Pública 2008*, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.

De la Vega, Miguel y Montes, Artemisa, (2016), *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*. México, ICNL; Open Society Foundations; Observatorio Mexicano de la Crisi; Sustenta Ciudadanía, México.

Gestión Social y Cooperación, A.C., GESOC, (2017), *Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales, INDEP 2017*, GESOC A.C., México.

INDESOL, Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Gobierno de México. Recuperado el 28 de octubre de 2017 en: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, última reforma publicada en el diario Oficial de la Federación, el 9 de abril de 2012.

Natal, Alejandro y Muñoz, Humberto (Coord.), (2013), *El entorno económico de las organizaciones de la sociedad civil en México*, Junta de Asistencia Privada del Distrito federal y Centro de Capacitación e Información del Sector Social, México.

Sánchez, Gabriela; Becerra, Laura; Alonso, Silvia; Cordourier, Carlos; Méndez, Mauricio; y González, Ignacio, (2012), *Lineamientos para la formulación de un Programa Nacional de Fomento a las OSC en el marco de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*.

Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, México.

SAT, (2017), *Datos estadísticos del Servicio de Administración Tributaria sobre Donatarias Autorizadas (con corte a fecha de publicación en D.O.F. de 21 de julio de 2017)*, Recuperados el 2 de octubre de 2017 en: http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/directorio_2017.aspx

Verduzco, María Isabel; Leal, Jesús; Tapia Mónica, (2009), *Fondos Públicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil, Análisis del Programa de Coinversión Social, Alternativas y Capacidades*, A. C., México.

Verduzco, María Isabel, (2013), *Financiamiento del Gobierno Federal para Organizaciones de la Sociedad Civil: ¿Cómo se asignan los apoyos económicos?*, Alternativas y Capacidades, A. C., México.

Financiamiento Privado

Las problemáticas y avances relativos al financiamiento que las organizaciones de la sociedad civil obtienen del sector privado y de la ciudadanía en general, se encuentran íntimamente ligadas a las políticas fiscales y a los mecanismos que de ellas se desprenden. La importancia de este tema no es menor si consideramos los cálculos de Chávez et. al., quienes afirman que “de forma sintética se puede decir que de los casi 40 mil millones de pesos que las OSC recibieron para su operación en el 2015, el 18.7% provino del GF,²⁶ el 74.9% de donantes nacionales y el 6.4% de donantes extranjeros” (Chavez et. al.,2016: 28).

Como ya se ha revisado dentro de la dimensión jurídica, la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR, 2013) y las Misceláneas Fiscales deberían facilitar el acceso a uno de los derechos que establece la LFFAROSC, específicamente el de obtener beneficios fiscales. El principal beneficio fiscal al que tienen derecho las organizaciones es el de recibir donativos por parte de cualquier ciudadano o empresa. A cambio de su donación, el donante está en capacidad de obtener un recibo para deducir la cantidad de los impuestos que está obligado a pagar.

Para estar en posibilidad de emitir recibos deducibles de impuestos, las OSC deben solicitar, como ya se mencionó, el estatus de Donataria Autorizada ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT). La obtención de este estatus es un proceso largo que implica el cumplimiento de ciertos requisitos y la obtención de algunos documentos. En cuanto a los requisitos, el SAT publica aquellos elementos indispensables para iniciar este proceso,²⁷ a saber:

- La organización debe dedicarse a actividades asistenciales, educativas, de investigación científica o tecnológica, culturales, ecológicas, de preservación de

²⁶ Gobierno Federal.

²⁷ Véase:

http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/autorizacion_donativos.aspx consultado el 23 de marzo de 2017.

especies en peligro de extinción, becantes, de obras o servicios públicos, de desarrollo social, de apoyo económico, museos y bibliotecas privados y de escuela-empresa.

- Su acta constitutiva debe indicar explícitamente que destinarán la totalidad de sus ingresos a los fines para los que fueron creadas u objeto social, así como que en caso de la liquidación de la organización la totalidad de su patrimonio deberá ser donado a otra donataria autorizada.
- Los estatutos de la organización no pueden contener cláusulas con actos o actividades de lucro, políticas-partidistas, deportivas, actividades remuneradas que influyan en la legislación, beneficios o derechos económicos, dar en comodato, mutuo y fideicomiso los bienes de la organización, avalar crédito, garantizar obligaciones a favor de terceros u otorgar patrocinios, subvenciones o sostener a otros organismos o personas físicas, de prestación o asesoría de servicios profesionales, de fusión o escisión con otros organismos, y otro tipo de actividades no alineadas con el objeto social de la organización.
- La organización debe presentar un documento de acreditación de actividades emitido por una dependencia gubernamental.

Las entrevistas realizadas para la elaboración de este diagnóstico y los resultados del cuestionario sobre el entorno propicio, señalan como preocupación recurrente de las OSC la dificultad para obtener el documento de acreditación de actividades ya que, si bien el SAT genera una lista de documentos necesarios así como de entidades gubernamentales emisoras de este documento, las OSC suelen reportar que estas entidades muchas veces no están al tanto de en qué consiste la acreditación y/o no están en la disposición de generarlo. Adicionalmente, existe una fuerte crítica al requisito, ya que es únicamente el gobierno quien tiene la facultad que avalar el trabajo de las OSC. Algunas reflexiones sobre el tema han apuntado a proponer que este trámite sea eliminado y que se utilice el Registro Federal, establecido en la Ley de Fomento, como acreditación suficiente de las actividades de las OSC (Chávez et. al., 2016; UnidOSC, 2016; De la Vega y Castro, 2015).

Por otra parte, el proceso de obtención del estatus de Donataria Autorizada puede durar entre seis meses y un año, y éste muchas veces implica la modificación de estatutos del acta constitutiva, lo que suele provocar que el proceso se alargue y los costos se eleven, lo que según De la Vega y Castro (2015) sucede en un 50% de los casos.

El procedimiento de obtención y mantenimiento del estatus de Donataria Autorizada aún resulta inalcanzable para muchas organizaciones de la sociedad civil pequeñas o en vías de fortalecimiento. Según De la Vega y Castro, “el costo anual promedio para una OSC para cumplir en su totalidad los informes financieros, de actividades e impactos requeridos por autoridades gubernamentales es de 4,000 dólares” (2015: 25). De ahí que las múltiples obligaciones fiscales²⁸ a las que se hacen acreedoras las Donatarias Autorizadas sean un desincentivo para organizaciones de reciente creación o en proceso de consolidación. Entre estas obligaciones se pueden mencionar:

- Brindar información sobre el uso y destino de los donativos recibidos y actividades destinadas a influir en la legislación.
- Presentar la declaración anual.
- Destinar los donativos y sus rendimientos al objeto social de la donataria.
- Informar sobre los donativos superiores a cien mil pesos.
- Presentar una relación de administradores o empleados que reciban salarios, honorarios o compensaciones mayores de 295 mil pesos por parte de la donataria.

Así, la obtención del estatus de Donataria Autorizada y la recepción de donativos por parte del sector privado fueron identificadas en el cuestionario aplicado como una de las tres actividades que están siendo más obstaculizadoras en cuanto al desarrollo de las OSC en México. Algunos de los principales obstáculos encontrados por las OSC son:

²⁸ Véase:

http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/obligaciones_fiscales.aspx, consultado el 23 de marzo de 2017.

- Obtener documento de acreditación de actividades.
- La organización solicitante no puede participar en política pública.
- Procedimientos demasiado burocráticos
- Falta de recursos económicos para realizar el trámite.
- Falta de sostenibilidad.

Entre las soluciones que las OSC propusieron se encuentran:

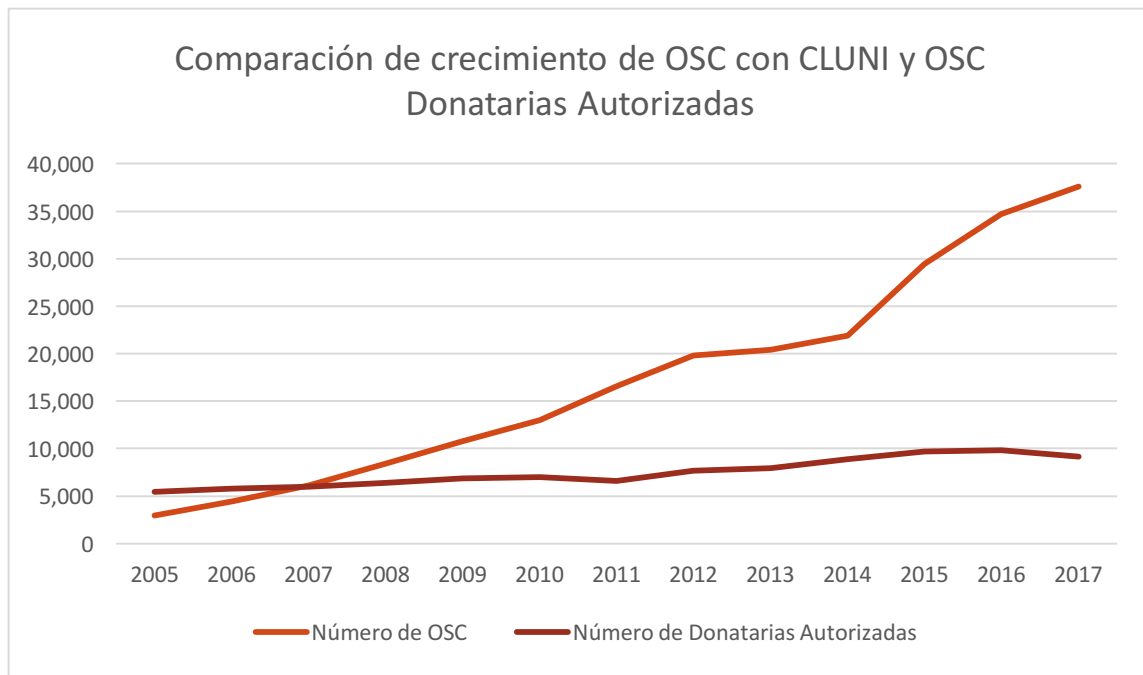
- Considerar CLUNI como acreditación de actividades.
- Ampliar la lista de instituciones que otorgan la acreditación.
- Formatos en línea claros y accesibles.
- Flexibilizar trámites según el perfil de la organización solicitante

Evolución de donativos y donatarias autorizadas

Más allá de las disposiciones legales, los procedimientos y las percepciones sobre la obtención del estatus de Donataria Autorizada, resulta útil el análisis de la evolución tanto del número de donatarias autorizadas, como de los donativos que se movilizan.

Si bien no todas las organizaciones que son Donatarias Autorizadas están inscritas en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el CEMEFI (2015) ha indicado que, solo el 17% del total de las organizaciones con CLUNI son Donatarias Autorizadas. En este mismo sentido, si se comparan las 8,862 Donatarias Autorizadas, con el universo de 34,689 organizaciones registradas con CLUNI ante INDESOL en 2016 (ver Gráfica 4), se puede observar que el 76% de este universo de organizaciones aún no han tenido acceso a los beneficios fiscales contemplados en la Ley de Fomento (SAT, 2016; Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2017).

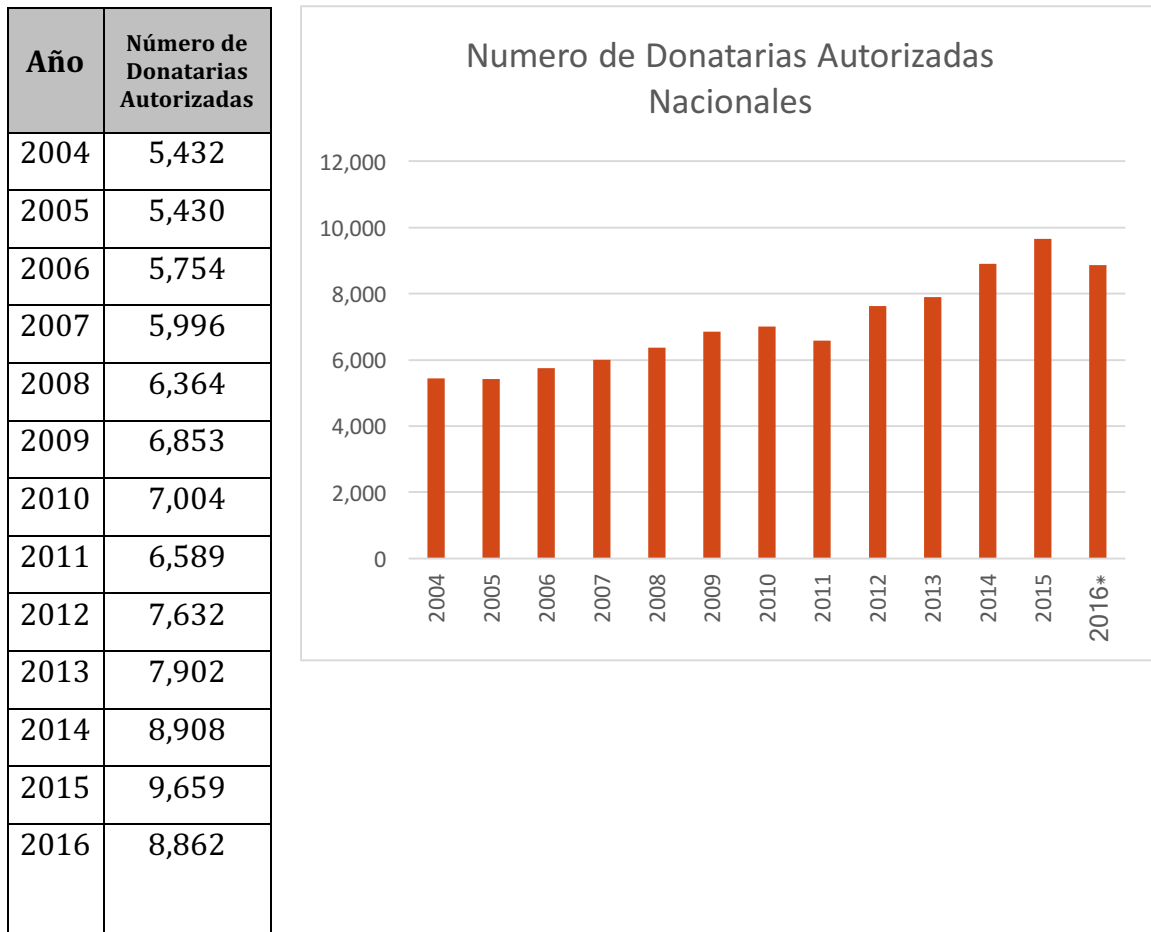
Gráfica 4. Comparación de crecimiento de Comparación de crecimiento de OSC con CLUNI y OSC Donatarias Autorizadas



Fuente: Servicio de Administración Tributaria (2016); Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (2017)

Según los datos del propio Servicio de Administración Tributaria (ver gráfica 5), el número de organizaciones que son autorizadas para ser donatarias ha seguido un crecimiento relativamente continuo, pero sumamente reducido, incrementándose en un 63% dentro de un periodo de 12 años. Si bien Verduzco (2013; 18) indica que “a partir del año 2012 comenzó a registrarse cierto incremento en el número de OSC autorizadas por el SAT para recibir donativos deducibles de impuestos”, llama la atención que este crecimiento presentó un importante retroceso en 2016, tal como se puede apreciar en la gráfica 5.

Gráfica 5. Número de Donatarias Autorizadas Nacionales

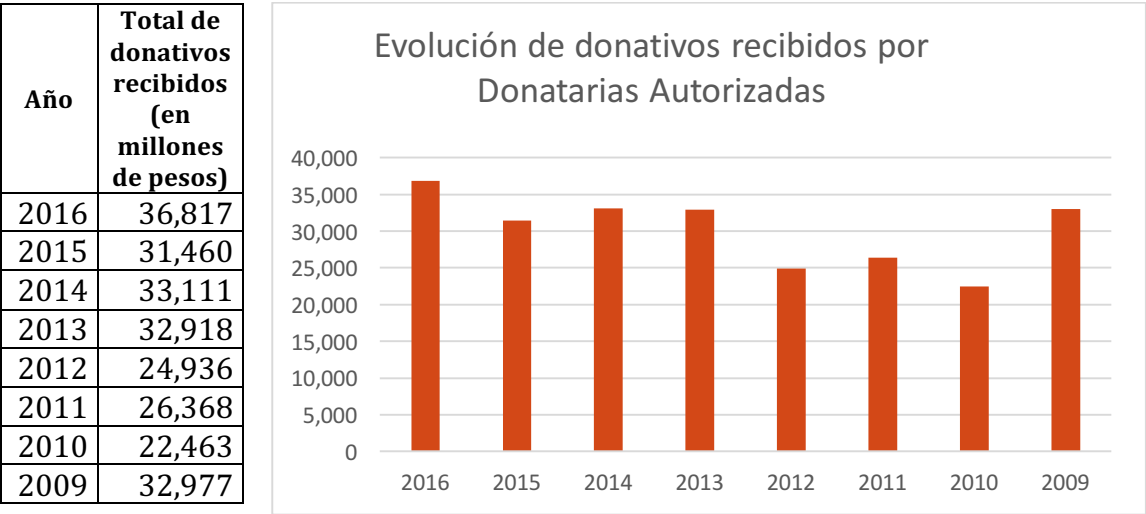


Fuente: Datos estadísticos del Servicio de Administración Tributaria (2016).

Con respecto a la movilización de recursos exclusivamente nacionales a través de las figuras de Donatarias Autorizadas, resulta relevante retomar la apreciación sobre el incremento moderado de las donaciones nacionales al que se refiere Layton (citado en Verduzco, 2013: 19), al afirmar que “en 2010 los donantes privados nacionales destinaron 20 mil millones 047 mil pesos para proyectos de OSC y en 2013 esta cantidad fue de 25 mil millones 241 mil pesos”. En 2016, los recursos nacionales ascendieron a los 27 mil millones 900 mil pesos, lo que implica un aumento de poco menos de 10% en los últimos tres años y un aumento de poco más de 39% con respecto al 2010.

En cuanto al total de las donaciones, tanto nacionales como extranjeras, que se registraron a través del SAT (2016), podemos observar un incremento considerable durante el año 2016 (ver gráfica 6). Al hacer una comparación entre el 2010 y el 2016, encontramos que el monto de donaciones totales se ha incrementado en casi un 64%.

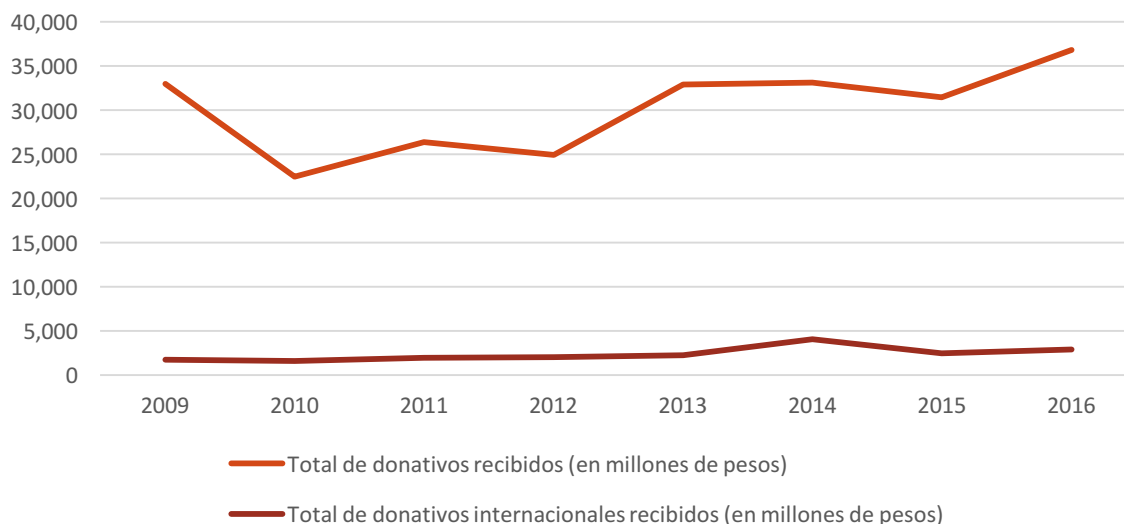
Gráfica 6. Evolución de donativos recibidos por Donatarias Autorizadas.



Fuente: Datos estadísticos del Servicio de Administración Tributaria.

Por otro lado, vale la pena revisar también la comparación entre los donativos nacionales y extranjeros (ver gráfica 7). En primer lugar, es importante resaltar la enorme distancia entre los montos ya que el 92% del total corresponden a donativos nacionales. No obstante lo anterior, llama la atención la alta variación de los donativos nacionales, así como la estabilidad que han mantenido las donaciones extranjeras durante los últimos ocho años.

Gráfica 7. Evolución de donativos 2009-2016



Fuente: Datos estadísticos del Servicio de Administración Tributaria (2016).

Pero cómo analizar tanto la concentración como el lento crecimiento de los donativos nacionales más allá de una visión de la deficiente cultura de la donación en México. Habría que explorar la forma en que los montos de donativos movilizados están siendo limitados, tanto en su obtención como en su utilización, por lo que establece la legislación mexicana, específicamente la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR, 2015). Entre las cuestiones que en ella se norman, destacan las siguientes:

- Establece un tope de deducibilidad del 7% de utilidad fiscal del ejercicio anterior (LISR, 2015: Art. 27). Es decir que cualquier persona moral que desee hacer un donativo, deberá tener en cuenta este tope de deducibilidad al momento de hacer donaciones. Esta limitante de la ley es percibido por muchas organizaciones como un fuerte desincentivo para la cultura de la donación en México y por lo tanto para la sostenibilidad de las OSC.
- Fija un tope del 5% de donativos y sus rendimientos que pueden ser destinados a actividades administrativas de la OSC (LISR, 2015: Art. 82, fracción IV; RLISR, 2015: Art. 138). Este es un problema especialmente sensible para las

organizaciones que fortalecen o financian proyectos de otras organizaciones, en donde su actividad como gestores de recursos obligan a destinar mayor cantidad de recursos a actividades administrativas.

- De la misma manera, este tipo de organizaciones se enfrentan a la limitante de que les es prohibido por ley financiar proyectos de organizaciones que no son a su vez Donatarias Autorizadas. Este tipo de organizaciones son frecuentemente las que requieren de mayor apoyo en financiamientos tipo semilla,²⁹ por lo que quedan restringidas y desprotegidas. De ahí que algunas organizaciones de medio piso ³⁰han propuesto explorar esquemas fiscales diferenciados³¹ que les permitan fortalecer a las organizaciones que no son Donatarias Autorizadas.

En este mismo sentido, las percepciones de las organizaciones de la sociedad civil expresadas mediante el cuestionario sobre el entorno propicio indican que algunos de los principales obstáculos encontrados al recibir donativos del sector privado son: el enorme desconocimiento por parte del sector privado sobre cómo operan las OSC en México, y la falta de incentivos para donar. Entre las soluciones que las OSC propusieron se encuentran: mayor capacitación en materia fiscal y de la cultura de la donación; cambios legislativos para facilitar la donación; y guías claras y accesibles, tanto para las organizaciones como para el potencial donante.

Concentración de donaciones

Al igual que en las problemáticas presentadas en la distribución del financiamiento del sector gubernamental, en el tema del financiamiento privado también existen indicios

²⁹ El financiamiento semilla es un apoyo económico que se otorga a organizaciones de la sociedad civil que están en etapas tempranas de desarrollo.

³⁰ Las organizaciones de “medio piso” o de “segundo nivel” son organizaciones paraguas que fortalecen a otras organizaciones más pequeñas, coordinan grupos de organizaciones, buscan y redistribuyen fondos, sirven de aval o garantía, fomentan acuerdos, capacitan y generan información sobre diversos temas de interés social.

³¹ Se han propuesto figuras como la de “fiscal sponsorship”, utilizada en Estados Unidos como un mecanismo que les permite a las organizaciones en formación obtener y ejercer fondos sin las cargas administrativas que implica la figura de Donataria Autorizada.

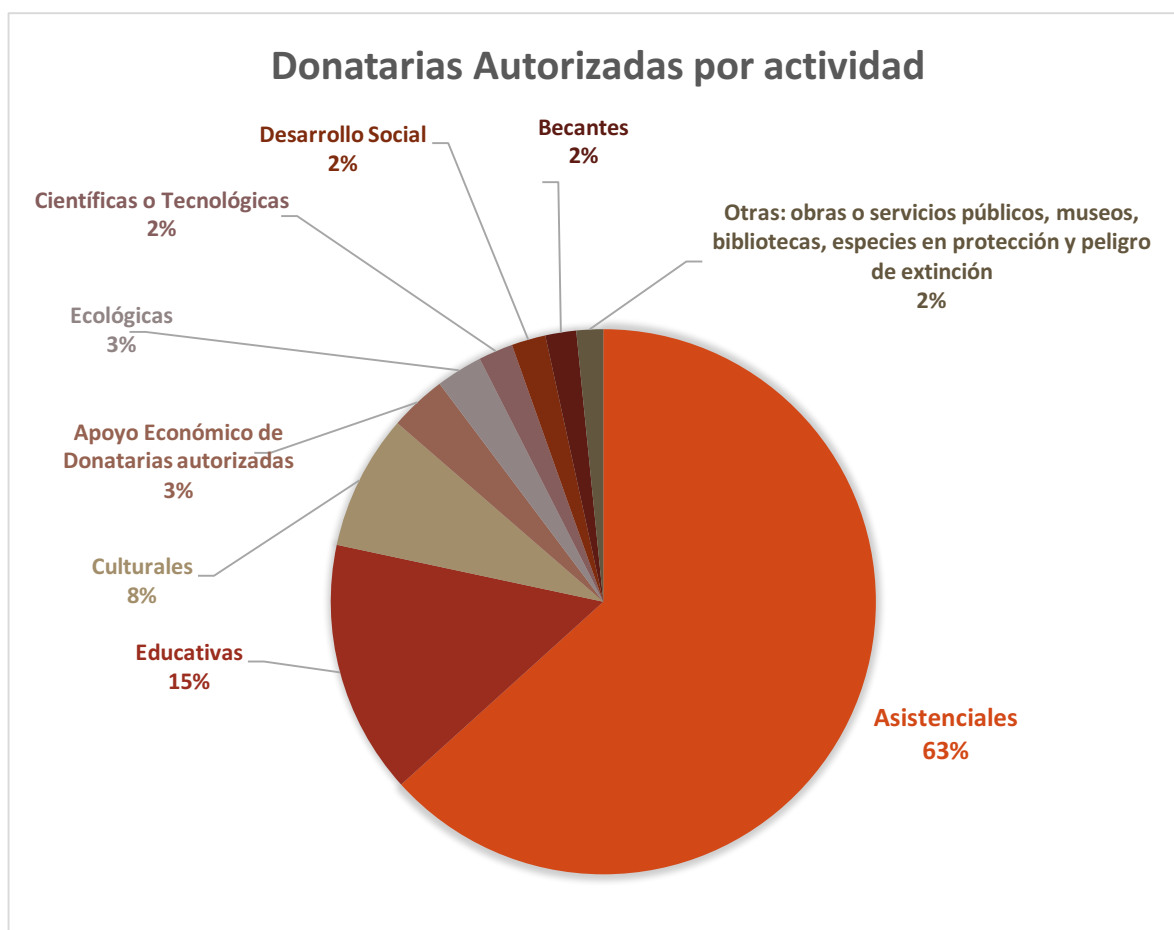
de la concentración geográfica y temática de las organizaciones de la sociedad civil que son autorizadas como Donatarias, así como de los donativos recibidos. Al respecto, resulta de utilidad revisar algunos datos relevantes en cuanto a los donativos recibidos:

- Más del 44% del total de donativos recibidos en 2016, fueron recibidos por donatarias autorizadas que están localizadas en la Ciudad de México, seguidas por las de Jalisco (13%), Estado de México (9%) y Nuevo León con un 8.4% (SAT, 2016).
- Por el contrario, los ingresos por donativos de 19 entidades federativas combinadas no alcanzan a reunir el 8% del total de los donativos en 2017.
- Según el Compendio Estadístico de CEMEFI, 20 organizaciones reciben el 21.95% del total de donativos. De estas 20 organizaciones, 9 son fundaciones y 5 son I.A.P.
- CEMEFI también estima que 20 organizaciones otorgan el 40% de los donativos reportados ante el SAT, todas son fundaciones empresariales o familiares (2015, página 40 y 41)

En cuanto al tipo de organizaciones de la sociedad civil que están recibiendo donativos, también se pueden rescatar datos interesantes:

- Según el CEMEFI (2015), existen entidades federativas en donde no llegan a existir ni siquiera 2 donatarias autorizadas por cada 100 mil habitantes.
- Los datos reportados por el SAT (2016), indican que casi el 63% de las Donatarias Autorizadas están enfocadas a actividades asistenciales, 15% a actividades educativas y 8% a actividades culturales (Ver Gráfica 8).
- Llama la atención que las organizaciones dedicadas a actividades de especies en protección y peligro de extinción, bibliotecas, museos y desarrollo social no alcanzan a representar ni siquiera el 2% del total del universo de donatarias autorizadas (SAT, 2016).
- Al hablar de la importancia del fomento a las organizaciones de la sociedad civil, resulta alarmante que solo un 3.3% del total de donatarias autorizadas están enfocadas al apoyo económico de otras donatarias autorizadas (SAT, 2016).

Gráfica 8. Número de Donatarias Autorizadas por actividad a la que se dedican.



Fuente: Servicio de Administración Tributaria, 2017.

Sobre la concentración de los recursos privados, Layton indicaba que “en 2013 existían apenas 300 instituciones donantes en México, además de una alta concentración de los donativos privados: 34% de los recursos provenían de diez instituciones donantes (Layton, citado en Verduzco: 2013: 19).

Este conjunto de datos nos indica que sigue existiendo un fuerte problema de concentración territorial de las OSC que son Donatarias Autorizadas, principalmente en la Ciudad de México y un abandono de ciertas zonas en las que, por su nivel de desarrollo, sería importante impulsar la creación y fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, también preocupa que la gran mayoría de las Donatarias Autorizadas continúan siendo asistencialistas. Por el contrario, el número

de Donatarias Autorizadas dedicadas a actividades de desarrollo es diminuto. Esto nos debería dar fuertes indicios sobre la inercia de la cultura de la donación tradicional dentro del sector privado y, por otro lado, nos hace cuestionarnos sobre el tipo de desarrollo al cual aspiramos como país.

Las fundaciones empresariales.

Un tema de preocupación que resultó evidente a través de las entrevistas con actores clave fue el de las fundaciones empresariales³² y la forma en que éstas impactan el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en general. En primer lugar, resulta importante mencionar que existe un fuerte cuestionamiento al sector de las fundaciones empresariales en torno a su autonomía y sus fines. Autores como Natal y Sánchez han indicado que “para algunas compañías la filantropía corporativa era más un mecanismo de relaciones públicas que un interés genuino por las causas sociales” (Natal 2013: 47). Por su parte, Carrillo y Tapia calculan que “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, citados en Natal, 2013: 47).

Sin desestimar las anteriores puntualizaciones, las preocupaciones recogidas en el proceso de la elaboración del presente estudio giran en torno a la idea de que la competencia por los recursos se ha recrudecido en parte por la creación de fundaciones empresariales que ejercen programas y que compiten por las donaciones de los ciudadanos, e inclusive las del sector público. Por lo tanto, valdría la pena hacer una breve revisión de la información disponibles en cuanto a: el peso de las fundaciones empresariales en relación a los recursos que movilizan; y el papel que están jugando dentro del sector de las organizaciones no gubernamentales.

³² Las fundaciones empresariales son “instituciones que articulan la esfera de los negocios y la esfera de la Solidaridad... tienen una doble misión: una social (ambiental, cultural, educativa, etcétera) relacionada a una causa, y otra institucional, relacionada con el posicionamiento estratégico y de capital reputacional de la empresa” (Villar et. al., 2014: párrafo 4).

Según los estudios de Villar, Butcher y Gandini, en 2014 existía en México un universo de 131 fundaciones empresariales, descartando aquellas de carácter internacional con presencia en el país. Según los autores, las fundaciones empresariales representan alrededor del 1.7% del universo de Donatarias Autorizadas y su creación mantiene una relación con el desarrollo o las crisis económicas del país. El número de fundaciones empresariales parece pequeño en comparación con el número total de Donatarias Autorizadas, sin embargo, cuando trasladamos la comparación en términos de movilización de donaciones, las fundaciones empresariales representan alrededor del 35%³³ del total de estos movimientos.

Los autores también han indicado que el 61% de las fundaciones empresariales combina la transferencia de recursos financieros con la operación de programas propios. Esta doble actividad de las fundaciones empresariales mexicanas es muchas veces vista como una competencia para las organizaciones de la sociedad civil. No obstante lo anterior, es importante anotar que este sector tampoco es uniforme, tal como lo esclarecen Villar, Butcher y Gandini, al afirmar que “mientras las fundaciones pequeñas, en términos de empleados, tienden a ser donantes, y las grandes a ser operadoras, cuando el tamaño de las fundaciones se analiza en función de presupuesto, las pequeñas tienden a ser predominantemente operadoras y las grandes, donantes” (Villar, Butcher y Gandini, 2014: 78).

No obstante lo anterior, este mismo estudio rescata que los beneficiarios de las intervenciones sociales de las fundaciones empresariales son OSC e individuos, buscando la atención directa a las necesidades de la población, por encima de la generación de capacidades individuales o colectivas, generación de modelos replicables o incidencia en políticas públicas. Sin embargo, también indica que “las principales áreas programáticas de las fundaciones son servicios humanos, educación y utilidad pública y social” (Villar, Butcher y Gandini: 2014: 93), lo cual coincide con las áreas

³³ Según datos del 2012.

asistencialistas que ya están siendo financiadas, aunque pobremente, por el sector público.

Con base en lo anterior, podemos constatar que, por un lado las fundaciones empresariales en México concentran gran parte de los donativos, y que por otro lado, aun cuando tienen un doble rol -como donante y operador- tienen el potencial de llegar a ser aliadas para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, más que competidores. Las donaciones de las fundaciones empresariales suelen tener como un beneficio atractivo para las organizaciones de la sociedad civil la característica del “apoyo multianual e institucional”, elementos sumamente escasos y de enorme relevancia para los proyectos de transformación social a largo plazo (Arutyunova y Clark, 2013: 81).

Sin embargo, al hablar de alianzas resulta relevante traer a la discusión lo también planteado por Arutyunova y Clark, quienes abordan las problemáticas de la filantropía estratégica. Las autoras advierten que la forma en que, debido a que este modelo “parte del supuesto de que las instituciones filantrópicas tienen prácticas dispersas y estrategias carentes de foco”, por lo que “los enfoques para los que el cambio es algo complejo y con matices se consideran poco estratégicos”. Esta concepción puede por lo tanto ocasionar que “un grupo reducido de organizaciones selectas incrementa su capacidad y su impacto, al mismo tiempo que se apartan de los movimientos de los que formaban parte” (Arutyunova y Clark, 2013: 80).

En este sentido, habría que sensibilizar a las fundaciones empresariales en cuanto a la utilidad de la inversión en las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil. Tomando en cuenta que las empresas que deciden crear fundaciones empresariales trabajan bajo esquemas de eficiencia para tener control sobre un adecuado destino de sus recursos, los factores de confianza, medición de impactos y transparencia continúan siendo elementos que obstaculizan las alianzas entre las fundaciones empresariales y muchas organizaciones de la sociedad civil. De esta manera, muchas empresas parecen preferir crear sus propias fundaciones, para controlan de principio a fin su inversión, frente a la opción de financiar proyectos de otras organizaciones de la sociedad civil.

En suma, con respecto al financiamiento privado, encontramos como temas relevantes las fuertes limitaciones impuestas por el marco fiscal mexicano, la dificultad y los costos en cuanto la obtención y mantenimiento del estatus de Donataria Autorizada, el tímido crecimiento de las donaciones, la existencia de una concentración territorial y temática del destino de las donaciones privadas, así como una fuerte competencia por los recursos entre organizaciones de la sociedad civil con diferentes objetivos y estrategias. La combinación de estos elementos convierten a los recursos económicos privados en una fuente de difícil acceso para la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil mexicana, especialmente para aquellas que se encuentran en sus primeras etapas de desarrollo.

Referencias

- Arutyunova, Angelika y Clark, Cindy, (2013), *Regando las hojas y dejando morir las raíces. La situación del financiamiento para organizarse por los derechos de las mujeres y la igualdad de género*, Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID), Toronto, Canadá.
- Castro, Consuelo y Cordourier, Carlos, (2015), *Entorno Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*. México, Centro Mexicano para la Filantropía, México.
- Cortés, Lorena (2016), *Compendio Estadístico del sector no lucrativo 2015*, México. Centro Mexicano para la Filantropía, México.
- De la Vega, Miguel y Montes Artemisa, (2015), *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*, ICNL, Open Society Foundations, Observatorio Mexicano de la Crisis y Sustenta Ciudadanía, México.

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, última reforma publicada Diario Oficial de la Federación, el 25 de abril de 2015, México.

Natal, Alejandro y Muñoz, Humberto (Coord.) (2013). *El entorno económico de las organizaciones de la sociedad civil en México*. México, Junta de Asistencia Privada del Distrito federal y Centro de Capacitación e Información del Sector Social, México.

Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, última reforma publicada *Diario Oficial de la Federación*, el 8 de octubre de 2015.

SAT, (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017), Reporte de Donatarias Autorizadas. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

Verduzco, María Isabel; Leal, Jesús; Tapia Mónica, (2009), *Fondos Públicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil, Análisis del Programa de Coinversión Social, Alternativas y Capacidades*, A. C., México.

Verduzco, María Isabel (2013), *Financiamiento del Gobierno Federal para Organizaciones de la Sociedad Civil: ¿Cómo se asignan los apoyos económicos?* Alternativas y Capacidades, A. C., México.

Villar, Rodrigo; Butcher, Jaqueline; Gandini, Luciana, (2014), *Fundaciones empresariales en México: un estudio exploratorio*. México, Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil, Centro Mexicano para la Filantropía y Tecnológico de Monterrey, México.

Financiamiento Internacional

Como ya se mencionó en el apartado anterior, la mayor parte de los recursos de las OSC mexicanas provienen de fondos públicos y privados nacionales. Sin embargo es importante considerar también las fuentes de financiamiento internacionales, pues históricamente han jugado un papel central en la generación, desarrollo y sostenimiento de no pocas organizaciones de la sociedad civil. Ciertamente el financiamiento de la cooperación internacional ha disminuido sustancialmente para México debido, entre otras cosas, a que nuestro país ha sido clasificado por el Banco Mundial como país de renta media (PRM) con base en el promedio del ingreso per cápita.³⁴

En América Latina y en el Caribe prácticamente todos los países, excepto Haití, resultan ser de renta media y por tanto encontramos en este mismo grupo a países de muy distintos niveles de desarrollo y de una gran heterogeneidad. Desde luego, esta clasificación ha sido muy cuestionada dado que el ingreso per cápita como criterio, lejos de evidenciar las muy distintas realidades al interior de los países, más bien las oculta. Las brechas de desigualdad existentes entre los países de América Latina son muy grandes y más aún, las desigualdades al interior de los países. Quizá ello constituye, hoy por hoy, uno de los mayores desafíos para el desarrollo de la región.

Además, como señala José Antonio Alonso, los patrones geográficos de la pobreza han cambiado sustancialmente. En 1990 el 90% de la población pobre, en términos absolutos, vivía en países de renta baja, pero actualmente los PRM concentran a las dos terceras partes de la población pobre a escala mundial, y más del 70% de la población del planeta vive en estos países (Alonso, 2014).

³⁴ Con este criterio, los países quedaron clasificados de la siguiente manera: a) países de ingreso bajo: con menos de 1, 1,025 dólares de PNB per cápita; b) países de ingreso medio bajo: con ingresos de entre 1,026 y 4,035 dólares; países de ingreso medio alto: con ingresos que van de 4,036 a 12,475 dólares y países de ingreso alto: más de 12,476 dólares.

“Hoy por hoy ha quedado demostrado, por muy diversos autores,³⁵ que el ingreso per cápita debe dejar de ser considerado como el indicador por excelencia para medir el nivel de desarrollo de los países, o como el criterio único para la clasificación de los países y de las poblaciones en el mundo.” (Sánchez, 2015: 96).

En cualquier caso, la cooperación internacional para el desarrollo ha definido los países prioritarios para la canalización de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con base en esta clasificación y, en consecuencia, casi la totalidad de los países de América Latina, excepto Haití, ha dejado de ser prioritaria. Vale la pena referir aquí algunos antecedentes de la cooperación internacional.

La cooperación internacional para el desarrollo surge como tal después de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de la Guerra Fría y de los procesos de descolonización en el mundo. Inicialmente se entendió como un instrumento necesario para lograr un desarrollo humano y sostenible y para establecer relaciones más justas entre los países desarrollados y los entonces llamados países del Tercer Mundo.

Así, en la formulación de la Carta de las Naciones Unidas se estableció el compromiso de las naciones para “promover el progreso social y elevar el nivel de vida de los pueblos.” Y entre los propósitos esenciales de la naciente ONU se incluyó, desde 1945, el de “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y humanitario.” Para tal efecto, en 1967 se acordó, en el seno de las Naciones Unidas que los países desarrollados dedicaran el 1% de su PIB en beneficio de los países en desarrollo. La obligación de los gobiernos en este ámbito sería dedicar recursos oficiales por el 0.7% del PIB a la cooperación internacional, propiciando que el conjunto de los actores de la sociedad aportara el restante 0.3% para completar la meta anual. Cabe señalar que esta meta, como ya se señaló con

³⁵ Ver el trabajo de Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi, *Medir nuestras vidas*, Madrid, RBA, 2013.

anterioridad, hasta ahora continúa siendo una aspiración, pues lo cierto es que son muy pocos los países que cumplen con la meta.

Se entiende por Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) el conjunto de recursos que los gobiernos de los países desarrollados transfieren, bajo determinadas condiciones, a los gobiernos de países en desarrollo, con el propósito de promover su desarrollo económico y social.

Desde el punto de vista económico, esta aportación de recursos puede producirse a través de dos tipos de operaciones: donaciones o créditos. En el primer caso, los recursos se ceden sin contrapartida alguna y dan origen a lo que se llama cooperación no reembolsable; en el segundo caso, sin embargo, los recursos generan deuda, dado que el receptor se compromete a su devolución y al pago de los intereses correspondientes, por lo que este componente se denomina cooperación reembolsable.

En ocasiones se manejan indistintamente los conceptos de ayuda y de cooperación para el desarrollo como si se tratase de términos equivalentes. La distinción es que la ayuda comporta transferencia de recursos en condiciones definidas y, por lo general, en el marco de una relación vertical entre quien tiene y ofrece la ayuda y quien la recibe. El concepto de cooperación es más amplio y su definición implica la acción conjunta entre los actores involucrados en función de un fin común. Lo anterior posibilita relaciones que pueden ser horizontales entre los actores y que no necesariamente se restringen a la transferencia de recursos económicos.

Si bien la cooperación internacional para el desarrollo debería entenderse como un esfuerzo civilizador y solidario, que implica un compromiso ético con el desarrollo de la humanidad en su conjunto y no como una acción graciosa y discrecional de los países desarrollados, lo cierto es que a lo largo de los años se ha ido construyendo un sistema, es decir, un todo organizado y complejo, un conjunto o combinación de partes que están unidas por alguna forma de interacción o interdependencia. Los actores que forman parte de este sistema ponen en juego sus diferentes intereses en el marco de las relaciones de cooperación internacional. Esta visión de la Cooperación Internacional

parte de la consideración de que aunque los actores y la dinámica de su sistema sean de carácter plural, jerarquizado y descentralizado, existe un conjunto de principios, reglas y procedimientos comunes que permiten hablar de un “sistema de la CIPD” altamente institucionalizado y regulado. (Gómez Galán, M. y Sanahuja, J.A., 1999).

Para el caso de México, la cooperación internacional está contemplada en el Artículo 89 de la Constitución Política Mexicana, como un lineamiento de la política exterior, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores, específicamente a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).³⁶ Es importante hacer una breve descripción de los principales actores de la cooperación internacional para el desarrollo, en el entendido de que las OSC han jugado un papel relevante en este ámbito.

Los actores

En el ámbito de la cooperación internacional vale la pena diferenciar dos grandes tipos de actores: los actores públicos y los actores privados. A continuación se hace una breve caracterización de cada uno de ellos.

Actores Públicos

- a) *Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, que son por lo general entidades gubernamentales, con autonomía de operación, que reciben de la autoridad central correspondiente, atribuciones para gestionar la política de cooperación para el Desarrollo; aplicar los instrumentos de la ayuda exterior;

³⁶ Cabe señalar que en 2011 se promulgó en México la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo a fin de dar certeza jurídica al conjunto de acciones de cooperación internacional que se realizan en nuestro país. México juega un doble papel en la cooperación internacional, como receptor de AOD, como de oferente de la misma hacia países de igual o menor nivel de desarrollo. La Ley mandató la creación de la AMEXCID, de un Programa de Cooperación para el Desarrollo (PROCID) de un Fondo de Cooperación al Desarrollo (FONCID) y de un Registro de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID). Para mayor información consultar Sánchez, Gabriela, *La iniciativa de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo: ¿pasos hacia una nueva institucionalidad mexicana?*

diseñar, ejecutar y gestionar proyectos y programas de cooperación; coordinar las acciones de cooperación internacional y contribuir al desarrollo sustentable de los países. Usualmente tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, cuentan con un cuerpo de funcionarios permanente y un grupo constante de cooperantes. Algunos ejemplos de países llamados desarrollados son: la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID); Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI); Agencia Alemana (GIZ); la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), entre otras. Para el caso de países de renta media, como es México, está la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID); la Agencia Chilena de Cooperación al Desarrollo (AGCID); la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), entre muchas otras. Cabe señalar también el papel cada vez más relevante que desempeñan los gobiernos subnacionales y sus diversas oficinas de relaciones internacionales o de cooperación internacional en el ámbito de la cooperación descentralizada.

- b) *Instituciones Financieras Internacionales* (IFI) también conocidas como la Banca Multilateral, que cuentan con una estructura propia que trasciende las fronteras políticas entre las naciones y reciben fondos de diferentes donantes con el fin de otorgar recursos, a tasas preferenciales para apoyar el desarrollo y/o solventar las crisis económicas de países en desarrollo. Otorgan financiamiento bajo un horizonte temporal de largo plazo con bajo costo de fondeo, pero con base en condicionalidades expresas. En ocasiones proporcionan algunos servicios a los países prestatarios (capacitación a funcionarios, asistencia técnica, información estadística...). Ejemplos de estos organismos son: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre muchos otros.
- c) *Organismos Multilaterales no Financieros*. Se trata de organizaciones especializadas en la concesión de ayuda no financiera, particularmente asistencia técnica, donaciones para proyectos, ayuda humanitaria y alimentaria. El Sistema de Naciones Unidas y su diversidad de Agencias es un ejemplo de este tipo de organismos. Ciertamente las agencias especializadas de las Naciones Unidas constituyen uno de los elementos más importantes del Sistema de Cooperación al

desarrollo. Si bien tienen amplias competencias en materia de desarrollo económico y social, su capacidad de influir en las estrategias y políticas son reducidas, ya que las decisiones del Consejo Económico y Social (Ecosoc) no son vinculantes. Sin embargo hay que destacar que las Naciones Unidas han diseñado iniciativas globales de desarrollo y cooperación muy importantes desde los años cincuenta, que han marcado la ruta de muy diversos temas del desarrollo sostenible. Entre ellas la creación de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL); los decenios del desarrollo a partir de los años sesenta; y una serie de Conferencias Internacionales sobre temas relevantes de la agenda del desarrollo económico y social: Comercio y Desarrollo; Medio Ambiente, Asentamientos Humanos, Mujer, Población, Derechos Humanos, Desarrollo Social, entre otras. Como organismos multilaterales no financieros también se contempla a organizaciones que sirven como foros de discusión y de formulación de las políticas de asistencia que orientan la acción, tanto de un gran número de organizaciones multilaterales como de las agencias bilaterales. Ejemplo de estas últimas es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Otro ejemplo importante de este tipo de organismos es la propia Unión Europea (UE), cuya política de cooperación al desarrollo es definida como complementaria a las que llevan a cabo los Estados miembros. Los valores que inspiran a la UE son la promoción de la paz en el mundo y la solución de los conflictos mediante el diálogo, desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales (art. 6 Tratado de la Unión Europea). Los objetivos de la política de cooperación de la UE son: el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y especialmente de los menos favorecidos; la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial; la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo y el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

- d) *Universidades y centros públicos de investigación*, que por la vía de la movilidad de profesores y estudiantes realizan muy diversos tipos de cooperación internacional

de carácter educativo. Asimismo, la creación de redes temáticas en diversos campos de la ciencia, la tecnología y la innovación permiten la realización de investigaciones conjuntas, publicaciones y gestión del conocimiento.

Actores Privados

En el ámbito internacional la mayoría de los actores privados que realizan acciones de cooperación, al igual que las organizaciones de la sociedad civil, reivindican la heterogeneidad organizativa y la pluralidad de intereses. Existe una diferencia importante entre los actores privados surgidos en Europa y los de Norteamérica. En el primer caso, estos actores suelen llamarse Agencias No Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo u Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (ONGI).³⁷ En general estas Agencias tienen una visión crítica frente al poder estatal y frente a la dinámica impuesta por las fuerzas del mercado. Desarrollan formas de incidencia y ocupación del espacio público, para constituir un importante contrapeso ante el poder institucionalizado y promueven la ampliación y defensa de los derechos humanos.

Se trata de organizaciones sin fines de lucro, con sede en los distintos países de Europa Occidental y con relativa autonomía de sus Gobiernos y que realizan acciones de cooperación internacional a través de la transferencia de recursos económicos, materiales y a través del envío de voluntarios a los países en desarrollo.

Por lo general surgieron a iniciativa de la ciudadanía organizada y de las iglesias para dar atención a víctimas y desplazados de guerra. La Cruz Roja Internacional, Cáritas, Save the Children, Cimade, Christian Aid, Oxfam Gran Bretaña son ejemplos de este tipo de organizaciones. En los años sesenta se vuelcan hacia los países del entonces llamado Tercer Mundo en donde establecen vínculos con OSC y financian proyectos de desarrollo. Cabe señalar que en no pocos casos son estas Agencias las que dan origen a

³⁷ Esta denominación es la utilizada en los estudios realizados por AWID.

sus contrapartes en América Latina.³⁸ El papel de las iglesias Católica y Protestante fue central en el origen de estas Agencias. Algunos ejemplos de Agencias de Cooperación No Gubernamental de origen católico son: el Comité Católico contra el Hambre y por el Desarrollo en Francia; Broederlijk Delen en Bélgica; Misereor en Alemania; Fastenopfer en Suiza, Cebemo en los Países Bajos, entre muchas otras. Ejemplos de origen protestante son: Cimade en Francia, Pan para el Mundo en Alemania, ICCO en los Países Bajos.

Sin embargo hay muchas otras agencias de origen no confesional y de inspiración más bien humanista, vinculadas a movimientos sociales, como por ejemplo: en Holanda: Novib (hoy Oxfam Holanda) e Hivos; Oxfam en Gran Bretaña; 11.11.11 en Bélgica; en Francia: Terre des Hommes; Médicos sin Fronteras; en Suecia: Råda Barnen, entre muchas otras. También hay Agencias vinculadas directamente a partidos políticos, como en el caso de Alemania.

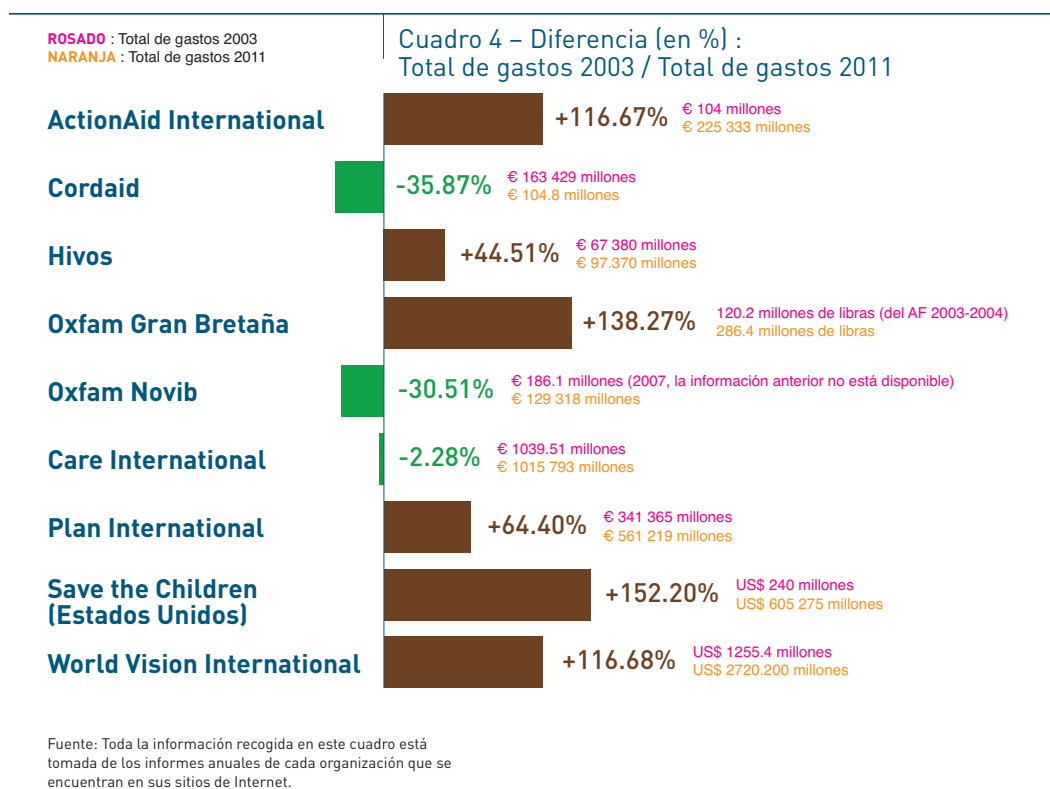
Las Agencias de Cooperación Internacional No Gubernamental combinan muy diversas estrategias de procuración de fondos como son las campañas de procuración de fondos o las colectas en las que la ciudadanía participa a través de donativos individuales; la venta de productos diversos, frecuentemente provenientes de países en desarrollo; el financiamiento público ofrecido por sus gobiernos en licitaciones de co-financiamiento, y cada vez con más frecuencia a través de la movilización de recursos provenientes de sector privado.

A continuación presentamos una gráfica que se compara la variación en los montos de financiamiento de algunas Agencias No Gubernamentales en los años 2003 y 2011.

³⁸ Para una caracterización detallada del origen y desarrollo de estas Agencias, véase Sánchez Gutiérrez Gabriela, "La Cooperación Europea No Gubernamental en México", (2008), en Schmukler, B; Ayala, C., y Sánchez, G., *Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. Hacia una agenda participativa*, Instituto Mora, México.

Gráfica 9. Organizaciones No Gubernamentales Internacionales.

Total de Gastos en 2003 y en 2011



Fuente: Angelika Arutyunova y Cindy Clark, 2013, AWID.

Cabe señalar que las Agencias de Cooperación Internacional No Gubernamental jugaron un papel importante en el desarrollo y sostenibilidad de las OSC mexicanas y, especialmente de los años 70 a los 90, y en general en la región de América Latina³⁹. Como señala Laura Becerra:

“... más allá del apoyo financiero que sin duda ha sido fundamental, los actores de la cooperación jugaron un rol de aliados políticos para impulsar procesos sociales de cara a la transición democrática, en

³⁹ Para un análisis más detallado al respecto ver: Sánchez, Gabriela, La cooperación Europea no Gubernamental en México, en Schmukler, G., Ayala, C. y Sánchez, G., 2008, *Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. Hacia una agenda participativa*, Instituto Mora, México.

defensa de los derechos humanos y a favor del desarrollo sustentable.”

(Becerra, 2015: 16)

En el caso de Estados Unidos, hay que señalar que México ha sido un país estratégico, siendo uno de los países de América Latina que más recursos recibe de la cooperación norteamericana. Cabe señalar que la nomenclatura de la cooperación internacional cambia radicalmente con respecto a la europea. De acuerdo con John Burstein, la cooperación no gubernamental estadounidense hacia México, también denominada “filantropía”, se puede caracterizar de la siguiente manera:

- *Fundaciones privadas independientes*, que se clasifican en aquellas de membresía, que cuentan con una base de donantes y reciben en ocasiones fondos de su gobierno; y las fundaciones privadas patrimoniales, que cuentan con un patrimonio invertido en la bolsa de valores y donan los dividendos.
- *Agencias confesionales*, vinculadas a alguna iglesia.
- *Fundaciones empresariales*, también llamadas corporativas, que están fondeadas por empresas lucrativas y normalmente llevan el nombre de la empresa.
- *Fundaciones comunitarias*, que reciben donativos de diversos donantes locales y para fines muy específicos.
- *Filantropía solidaria*, que proviene principalmente de la diáspora mexicana en Estados Unidos.

En general estas fundaciones trabajan en ejes temáticos como el desarrollo de base, comunitario, económico; el desarrollo sustentable y la conservación ambiental; los derechos humanos (con perspectiva de género e indígena) y la participación cívico política (Burstein, 2008: 320-330).

Ejemplos de estas fundaciones con presencia en México son: John D. And Catherine T. MacArthur Foundation; Ford Foundation; The W.K. Kellogg Foundation; Rockefeller Foundation; the David and Lucile Packard foundation; William and Flora Hewlett Foundation; The John Merk Foundation; Bill and Melinda Gates Foundation; Public

Welfare Foundtion; Open Society Foundation, entre muchas otras. Mención especial merece la Interamerican Foundation,

“La Fundación Interamericana, organismo autónomo del gobierno de los EE.UU., fue creada por el Congreso en 1969 para canalizar la asistencia para el desarrollo directamente a sectores pobres organizados de América Latina y el Caribe. La IAF está cumpliendo su mandato al responder con donaciones a las ideas más creativas de autoayuda recibidas de grupos de base y organizaciones no gubernamentales en respuesta a su convocatoria anual. También favorece la formación de alianzas entre organizaciones comunitarias, empresas y los gobiernos locales dirigidas a mejorar la calidad de vida de los pobres y fortalecer prácticas democráticas.” (IAF, sitio web: <https://spanish.iaf.gov/sobre-la-iaf/de-un-vistazo>).

La IAF cuenta en la actualidad con 24 contrapartes en México y una inversión total de \$14,010,854.00 de dólares y, junto con la Fundación Kellogg y la Mott Foundation han promovido la creación y fortalecimiento de las Fundaciones Comunitarias en México, incluida la Red de Fundaciones Comunitarias Comunalia.

Por otra parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, incluye en sus Reportes sobre la Cooperación al Desarrollo, información sobre las donaciones de Fundaciones Privadas y ONGs. En la Gráfica 9 se puede observar el incremento importante en el lapso del año 2000 al 2015. El total de donaciones privadas otorgadas por los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD),⁴⁰

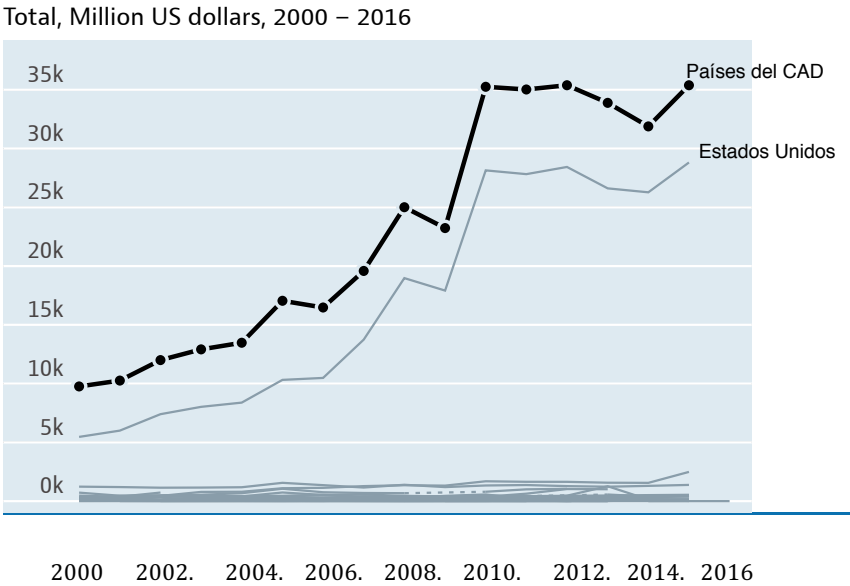
⁴⁰ Los países integrantes del CAD son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España (a pesar de ser miembro fundador de la OCDE no se incorporó al CAD hasta 1991), Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia y Suiza, además de la Comisión de la UE. Participan como observadores permanentes el FMI, el Banco Mundial y el PNUD (Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Son miembros de la OCDE pero no del CAD: Chile, Estonia, Hungría, Israel, México y Turquía.

fue de 35,390,000 millones de dólares en 2015 y las donaciones otorgadas por las fundaciones de Estados Unidos fue de 28,820,000 millones de dólares en 2015.

La OCDE define estas donaciones como transferencias realizadas en efectivo, bienes o servicios para los cuales no se requiere ningún reembolso. El sector privado comprende empresas privadas e instituciones sin fines de lucro. Este indicador lo mide en millones de dólares a precios constantes, utilizando 2014 como año base.

Cabe señalar que, en general, el acceso a información sobre los flujos de cooperación que se canalizan por la vía de actores privados, es muy difícil de cuantificar.

Gráfica 10. Donaciones de Fundaciones Privadas y ONGs



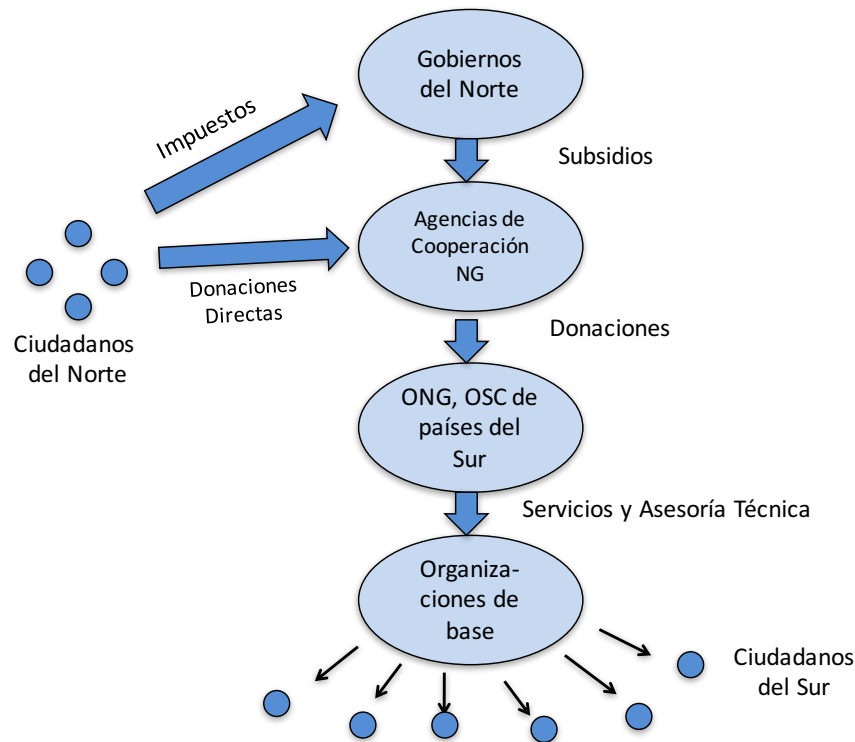
Fuente: OECD (2017), Grants by private agencies and NGOs (indicator).
doi: 10.1787/a42ccf0e-en (Recuperada en octubre de 2017)

Es claro que el financiamiento para el desarrollo del sector privado, incluyendo al que tiene fines lucrativos es cada vez más importante, así como su búsqueda de formas innovadoras para promoverlo. Esto es particularmente relevante en el contexto de la Agenda 2030, en el que se le ha dado gran importancia al papel de la filantropía privada, tal y como se mencionó anteriormente, en el marco de la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiamiento para el Desarrollo.

“Durante 2016-17, la OCDE llevó a cabo una Encuesta a gran escala sobre filantropía privada para el desarrollo, con el objetivo de recopilar datos a nivel de actividad e información detallada de las principales fundaciones filantrópicas activas en la cooperación para el desarrollo. Los datos recopilados en el momento de la publicación de este reporte, muestran que la filantropía privada para el desarrollo, entre 2013 y 2015, alcanzó 21,300 millones de dólares, principalmente para salud y salud reproductiva (55%), agricultura (9%) y educación (8%). De los fondos que son geográficamente asignables, las actividades beneficiaron principalmente a África (54%), Asia (29%) y América (14%). Los resultados de este ejercicio (previsto para ser publicado en 2018) actualizarán y ampliarán los flujos de desarrollo privado. (OECD, 2017, Development Cooperation Report 2017: Data for Development, OECD Publishing, Paris, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2017-en>

Otro aspecto que ayuda a comprender la complejidad de la cooperación internacional que se canaliza por la vía de Agencias de Cooperación no gubernamental, ONG, Fundaciones Privadas, es la variedad de intermediaciones que surgen para la canalización de los recursos. La figura a continuación da cuenta, en términos generales de cómo ocurren los flujos de financiamiento en los que se involucran los fondos públicos con los privados.

Figura 1. Las rutas de la cooperación internacional no gubernamental



Fuente: Elaboración propia, con base en Biekart, Politics, (1999).

El diagrama anterior, aunque puede resultar simplista, invita a reflexionar sobre cuántos recursos llegan efectivamente a la población más desfavorecida. En cualquier caso, el acceso a información fidedigna sobre la proveniencia de estos fondos y, sobre su destino, no es fácil, particularmente porque no todas las OSC ni las ONG informan públicamente sobre sus fuentes de financiamiento y, mucho menos, sobre los montos que reciben.

Finalmente, así como los gobiernos han disminuido de manera considerable los montos destinados a la cooperación internacional en México y, en general, en América Latina, lo cierto es que la mayoría de Agencias No Gubernamentales europeas también se han retirado con argumentos similares a los de sus gobiernos, mientras que los fondos provenientes de fuentes privadas, especialmente de empresas lucrativas, parecen incrementarse. Esta situación ha provocado múltiples debates, particularmente en las OSC, que no dudan en cuestionar el papel del sector privado en el desarrollo, así como a las llamadas Alianzas Público Privadas, criticando la ausencia de mecanismos de

regulación de empresas extractivas y trasnacionales que no necesariamente rinden cuentas en cuanto al cuidado del medio ambiente o de relaciones laborales respetuosas de los derechos humanos. En el ámbito de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, se abre aquí un debate muy importante.⁴¹

Referencias

Alonso, José Antonio, (2014), *Cooperation with Middle-Income Countries: An Incentive-Based Approach*, Agency for International Development Cooperation (AECID) (Spanish Cooperation Working Papers 2014, núm. 3), consultado en: http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/DT03%20AECID_CooperationMiddleIncomeCountries_030414-final.pdf

Arutyunova, Angelika y Clark, Cindy, (2013), *Regando las hojas y dejando morir las raíces. La situación del financiamiento para organizarse por los derechos de las mujeres y la igualdad de género*, Asociación para los Derechos de la mujer y el desarrollo, AWID, Toronto, Ontario, Canadá.

Becerra, Laura y Pineda, Luis, (2015), *La Coinversión social, factor relevante en el impacto social y la incidencia pública de las organizaciones de la sociedad civil en México*, DECA, Equipo Pueblo, Indesol, México.

Biekart, Kees, *The Politics of Civil Society Building*, (1999), International Books/The Transantional Institute, Utrecht.

⁴¹ Para un análisis detallado y crítico del papel del sector privado en cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ver: Social Watch, Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2017, SPOTLIGHT on Sustainable Development 2017.

- Burstein, John, (2008), “La Cooperación No Gubernamental estadounidense en México, en en Schmukler, B; Ayala, C., y Sánchez, G., *Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. Hacia una agenda participativa*, Instituto Mora, México.
- Gómez Galán, M. y Sanahuja, J.A., (1999), *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Manual, CIDEAL, Madrid.
- Interamerican Foundation, IAF, sitio web: <https://spanish.iaf.gov/sobre-la-iaf/de-un-vistazo>
- OECD (2017), Grants by private agencies and NGOs (indicator). doi: 10.1787/a42ccf0e-en
- OECD, (2017), Development Cooperation Report 2017: Data for Development, OECD Publishing, Paris, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2017-en>
- Sánchez, Gabriela, (2008) “La Cooperación Europea No Gubernamental en México”, en Schmukler, B; Ayala, C., y Sánchez, G., *Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. Hacia una agenda participativa*, Instituto Mora, México.
- _____(2009), “La iniciativa de Ley de Cooperación Internacioanl para el Desarrollo: ¿pasos hacia una nueva institucionalidad mexicana?” en, Ayala, Citlai y Pérez, Jorge, (2009), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?*, Instituto Mora, Flacso, CIDEAL, México.
- _____(2015), “La agenda de desarrollo para después de 2015 y los países de renta media, en Villanueva, Rebecka, (Coord), *México y la Agenda de Desarrollo para después de 2015*, Revista Mexicana de Política Exterior, Enero-Abril 2015, México.
- Social Watch, Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2017, SPOTLIGHT on Sustainable Development 2017. Reclaiming

policies for the public. Privatization, partnerships, corporate capture, and their impact on sustainability and inequality – assessments and alternatives, Social Watch, disponible en línea: <http://www.socialwatch.org/taxonomy/term/737>

Stiglitz, Joseph, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi, (2013), *Medir nuestras vidas*, RBA, Madrid.

Sostenibilidad de las OSC

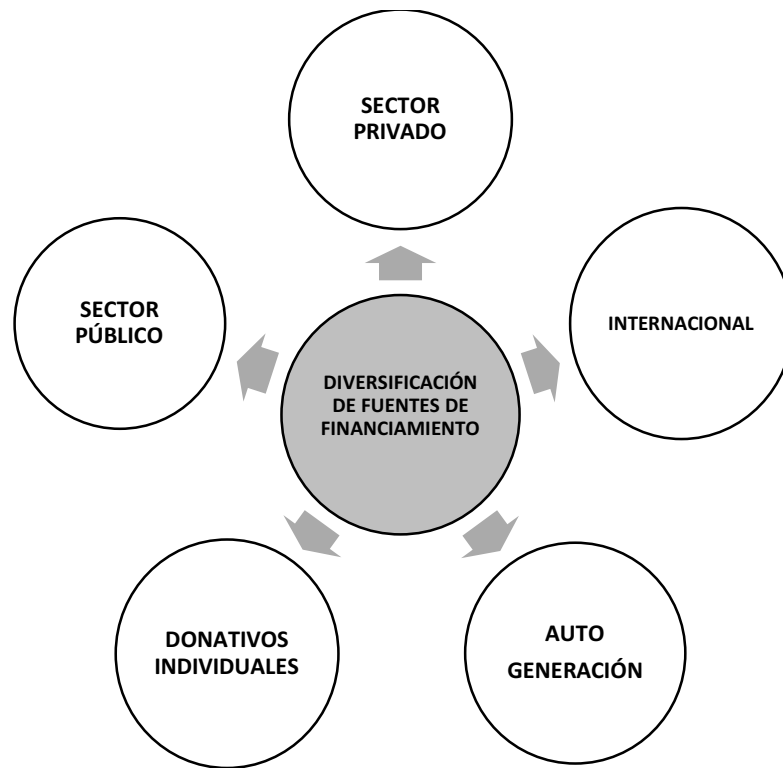
De alguna manera, las reflexiones de las dimensiones jurídica, económica y socio cultural decantan en el tema de la sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil en México. Las combinaciones de los obstáculos encontrados en los temas ya abordados pueden explicar la enorme preocupación que, a través de cuestionario sobre el entorno propicio, expresaron las organizaciones de la sociedad civil respecto a la dificultad que encuentran para sostenerse en el tiempo.

Para comenzar esta reflexión, valdría la pena referirnos a la definición de sostenibilidad financiera propuesta por la red Social Enterprise Knowledge Network. La red define el término como “un equilibrio entre la generación interna y externa de recursos, de manera que puedan cubrirse los gastos operativos y de administración a la vez que se mantiene la libertad para determinar las prioridades programáticas independientemente de las preferencias de los donantes” (citada en Juárez y Muñoz: 2013: 109).

De esta manera, estaríamos hablando de una combinación de dos factores: 1) las habilidades gerenciales de las propias organizaciones y, 2) un entorno económico, jurídico, político y socialmente propicio, que permita el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a las diversas fuentes de financiamiento disponibles.

En cuanto a las habilidades gerenciales de las propias organizaciones de la sociedad civil, diversos autores (Juárez y Muñoz: 2013: 112) han insistido en la necesidad de disminuir el riesgo financiero mediante la diversificación de las fuentes de ingresos con la finalidad de blindar las finanzas de las organizaciones (Figura 2). Esta diversificación para la sostenibilidad parece ser una necesidad compartida en diversos países latinoamericanos.

Figura 2. Diversificación de fuentes de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil.



Fuente: elaboración propia con base en las aportaciones de la Red Comunalia.

Los resultados obtenidos en el cuestionario electrónico muestran que las fuentes de financiamiento más fáciles de obtener y de administrar son los fondos internacionales no gubernamentales. En cambio, los fondos provenientes del sector gubernamental federal fueron considerados como los más difíciles de obtener y administrar.

Tomando en consideración la información ya revisada en cuanto al financiamiento público y privado, en este punto vale la pena referirnos a los ingresos autogenerados:

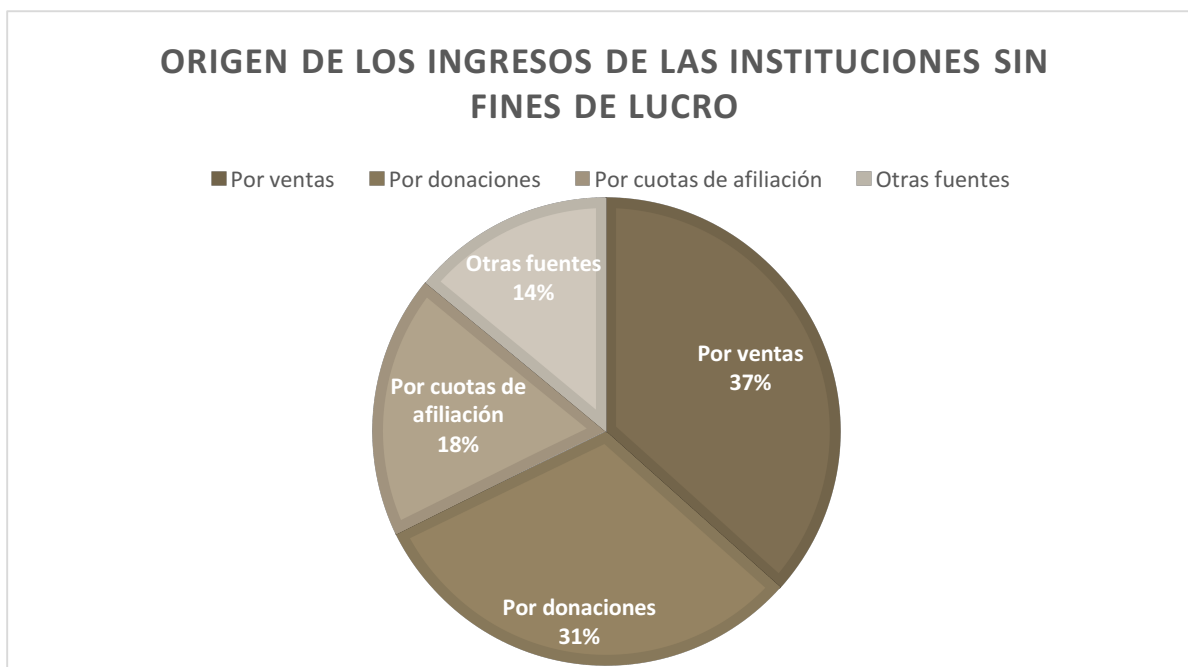
- Desde 1999, Verduzco, List y Salamon (1999), advertían que “la mayor parte de los ingresos del sector no lucrativo mexicano proceden de las cuotas y los pagos por servicios, en una medida mucho mayor que sus homólogos en la mayoría del

resto de los países⁴²”, calculando que un 85.2% de los ingresos provenían de cuotas y pagos por servicios (Verduzco, List y Salamon, 1999: 526).

- En el año 2008, Carrillo, Layton y Tapia afirmaban que “en México la filantropía contribuye con el menor porcentaje a los ingresos del Tercer Sector. De hecho, las organizaciones mexicanas reciben la mayor parte – 85 por ciento - de sus ingresos a través de cuotas de recuperación por servicios” (Carrillo, Layton y Tapia, 2008: 2).
- Desde 2013, Tapia y Verduzco ya indicaban que “en México, debido a la escasez de fuentes de financiamiento para sus actividades, se estima que las OSC autogeneran más del 80% de sus ingresos” (Tapia y Verduzco, 2013: 78).
- Por su parte, Muñoz (2014) ha indicado que “la estructura financiera de las organizaciones mexicanas es 53% de fuentes internas y 47% provenientes de fuentes gubernamentales y privadas.”
- “La autogeneración de ingresos ha sido históricamente, y continúa siendo, la principal fuente de recursos para muchos colectivos y organizaciones constituidas o no” (De la Vega y Castro, 2015: 23).
- Por su parte, la Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro del INEGI (2014) ha arrojado datos similares sobre el origen de los ingresos de las Instituciones Sin Fines de Lucro (figura 3).
- Recientemente, Verduzco ha indicado que “aun sin perseguir fines de lucro, las OSC mexicanas deben autogenerar alrededor del 85% de los ingresos que necesitan para llevar a cabo sus actividades, los donativos privados representaron en promedio 6% de sus ingresos y los fondos públicos, 8.5% de sus ingresos totales” Verduzco (2015: 18).

⁴² Incluyeron en el estudio a 22 países de Europa Occidental, Europa Central, Asia, Latinoamérica y Norteamérica.

Figura 3. Origen de los ingresos de las Instituciones Sin Fines de Lucro.



Fuente: Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro, INEGI, 2014.

Con respecto a estos ingresos autogenerados, fiscalmente las organizaciones de la sociedad civil pueden “extender recibos por donativos o facturas por venta de bienes o provisión de servicios”. Hablando en términos de pago de impuestos, en el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA), las organizaciones “pueden acreditarlo a través de sus gastos” (De la Vega y Castro, 2015: 22, párrafo 4). En el caso del ISR, la Ley del Impuesto Sobre la Renta estipula que las Donatarias Autorizadas:

“podrán obtener ingresos por actividades distintas a los fines para los que fueron autorizados para recibir dichos donativos, siempre que no excedan del 10% de sus ingresos totales en el ejercicio de que se trate... En el caso de que sus ingresos no relacionados con los fines para los que fueron autorizadas para recibir dichos donativos excedan del límite señalado, las citadas personas morales deberán determinar el impuesto que corresponda a dicho excedente, de conformidad con lo establecido en el párrafo anterior” (LISR, 2015: Art. 80).

Con respecto a esta última disposición para las organizaciones de la sociedad civil, Tapia y Verduzco consideran que el “limitar a 10% los ingresos económicos exentos del impuesto sobre la renta no favorece su sustentabilidad financiera”. De ahí que las autoras propongan “aumentar a 33% el límite a las actividades económicas exentas de impuesto que realizan las OSC” (Tapia y Verduzco, 2013: 78).

Este conjunto de datos y percepciones en torno a las fuentes de financiamiento nos habla de la imperante necesidad de explorar nuevos esquemas fiscales para las organizaciones de la sociedad civil mexicana, ya que su sostenibilidad no está siendo asegurada ni por el financiamiento gubernamental ni por las donaciones del sector privado, sino por los recursos que ellas mismas generan.

Estas limitantes del marco fiscal mexicano se suman a un contexto económico complejo para las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, las tendencias latinoamericanas en materia de mecanismos de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil nos hablan de “escenarios móviles” y potencialmente volátiles (Estudio regional sobre los mecanismos de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina, 2014: 27), en donde puede darse un modelo bipolar de dependencia financiera a) del Estado, o bien b) de la cooperación internacional, en medio de los cuales se encuentran opciones diversas.

Es quizá por lo anterior que las organizaciones de la sociedad civil se enfrentan a importantes cambios de paradigma, a nuevos modelos de administración de recursos, lo que genera cambios en la forma de funcionar de las organizaciones de la sociedad civil, muy diferentes a las que tradicionalmente conocemos y frente a las cuales se requeriría un nuevo enfoque de fomento (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Nuevos paradigmas, modelos de administración y características de las OSC en Latinoamérica.

Cambios de paradigma que enfrentan las OSC	Nuevos modelos de administración de recursos	Nuevas caracterizaciones de organizaciones de la sociedad civil
• Diferenciación de los roles de las OSC y la dependencia de determinadas fuentes de financiamiento en función de ese rol. • Fragmentación del sector de las OSC en función de su mayor o menor acceso al financiamiento. • La flexibilidad de las OSC como un factor de sostenibilidad y su vínculo con la antigüedad de las OSC. • La capacidad de adaptación de las OSC, sin perder su objetivo y en aras de conseguir recursos.	• La búsqueda de gestiones compartidas por parte de consorcios de OSC nacionales e internacionales. • El replanteo del funcionamiento institucional y administrativo para disminuir gastos fijos. • La introducción de mejoras en los instrumentos de comunicación e información, • La planificación por lógica de resultados e impactos, • Búsqueda de transparencia administrativa y rendición de cuentas a todas las partes involucradas, entre otras.	• Compactas. Con direcciones centralizadas y operación regionalizada. • Descentralizadas y en consorcio, con una organización “madre” con oficinas regionales y programas sectoriales que eventualmente se transforman en organizaciones con personería jurídica propia y se re-articulan bajo un paraguas institucional compartido. • Desconcentradas y en consorcio, en cuyo caso la organización “madre” crea otras organizaciones, incluso con fines de lucro, a las que controla por vía de la mayoría accionaria y con cuyos ingresos complementa el trabajo demarcado por su misión originaria. • Franquiciadas o semi franquiciadas, que replican modelos exitosos de gestión social. • Articulaciones y redes que extienden las capacidades de las organizaciones que las integran. • Capítulos locales de organizaciones internacionales. • Otras organizaciones han optado por incursionar en las microfinanzas y en el modelo de la empresa social.

Fuente: Estudio regional sobre los mecanismos de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina (2014).

Dicho estudio también indica que “la generación de ingresos propios es un asunto que está instalado como un tema central de preocupación en las organizaciones de la

sociedad civil”, las cuales han incorporado estrategias como consultorías, rentas de espacios propios, venta de servicios y bienes, así como realización de inversiones y hasta el emprendimiento de negocios propios. Estos métodos de autogeneración de ingresos responden a la precariedad económica presente en la región. Aun así, las organizaciones aún se enfrentan a marcos legales restrictivos y poco propicios “para el desarrollo de emprendimientos de tipo comercial por parte de organizaciones sin fines de lucro” (Estudio Regional sobre mecanismos de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina, 2014; 83 y 84).

Sin dejar de lado el importante debate ideológico en torno al funcionamiento tradicional de las organizaciones, el contexto económico mundial actual nos exige pensar en la posibilidad de incorporar lógicas de emprendimiento productivo en vías de la sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil. De ahí la pertinencia de propuestas específicas de modificación de legislación nacional en torno al reconocimiento de “organizaciones de autobeneficio y beneficio mutuo dentro de la LFFAROSC marcando los límites correspondientes por medio de la prueba del destino de los recursos” y de “establecer la posibilidad de que las organizaciones no lucrativas desarrollen actividades que dejen ganancias, siempre que esas ganancias –llamadas *remanentes*– no se distribuyan entre miembros del patronato, asamblea de socios o equipo de trabajo”(Chávez, González y Venegas, 2016: 75).

De ahí que el papel de dependencias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o el Servicio de Administración Tributaria sea tan relevante, no solo en la fiscalización de los recursos que reciben las OSC, sino en la exploración y diseño de mejores mecanismos fiscales en vías de la sostenibilidad de las organizaciones. Es por eso descorcentante encontrar que el marco jurídico mexicano y las prácticas institucionales gubernamentales no solo no facilitan, sino que en muchas ocasiones limitan el acceso a fuentes de financiamiento para las OSC. Así, encontramos que cuando las OSC buscan obtener:

- *Financiamiento del sector público*, existen escasos recursos, sobre-regulaciones, concentración y discrecionalidad en el otorgamiento de los mismos.

- *Financiamiento del sector privado*, hay una falta de incentivos a la donación, excesivos límites a la deducibilidad de las donaciones y sobre regulación de las mismas, además de la dificultad para obtener el estatus de donataria autorizada.
- *Financiamiento internacional*. Si se trata de recursos públicos, los trámites y requisitos resultan muy complicados, como por ejemplo los de la Unión Europea o de Agencias de Cooperación oficiales. Si se trata de financiamiento no gubernamental, lo cierto es que las fuentes europeas son cada vez menos.
- *Financiamiento autogenerado*, existe un límite del porcentaje de ingresos que las OSC pueden autogenerar cuando son provenientes de actividades distintas a las de sus fines autorizados que, aun cuando estos recursos se utilicen para los fines propios de la OSC. Es decir, hay una limitación a la autogeneración de recursos, aun cuando estos recursos sean utilizados para el beneficio de su objeto social, es decir sus beneficiarios.

Como se observa, al combinar una serie de restricciones gubernamentales en materia fiscal y en materia de financiamiento público, el gobierno genera un torniquete económico que vulnera la sostenibilidad de las OSC mexicanas y, al vulnerar la sostenibilidad de las mismas, ya sea por acción u omisión, impactan también su nivel de autonomía y autodeterminación.

En este sentido, resulta importante atender lo que plantea Cordourier (citado en Natal y Muñoz, 2013: 154), en cuanto a que “el Estado debe garantizar un entorno favorable para no únicamente crear OSC, sino también lograr su mantenimiento o sobrevivencia en el tiempo.” La construcción del entorno propicio para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil es una tarea fundamental para cualquier país que se considere democrático, de ahí el llamado a re imaginar e innovar conjuntamente las políticas de fomento considerando al marco fiscal como la columna vertebral de la verdadera sostenibilidad de las organizaciones.

Finalmente, la sostenibilidad de las OSC en México no sólo tiene que ver con el acceso a recursos económicos, de por sí complicado, sino que está asociada también con el tipo de temas en que trabajan, la pertinencia y viabilidad de sus proyectos e iniciativas, el

impacto social que éstos tienen, su arraigo comunitario, su capacidad de trabajar en red, entre otras cosas, aspectos que se abordarán más adelante.

Referencias:

Carrillo, Patricia; Layton, Michael; y Tapia, Mónica, (2008), *Filantropía corporativa a la Mexicana*, Alternativas y Capacidades A. C., México.

Chávez, González y Venegas, 2016. *Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. Los caminos hacia una reforma de la LFFAROSC*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México.

De la Vega, Miguel y Montes, Artemisa, (2016), *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*, ICNL; Open Society Foundations; Observatorio Mexicano de la Crisi; Sustenta Ciudadanía, México.

INEGI (2016). *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México. Año base 2008. Resultados de la encuesta 2014*, México.

Juárez, Luis; Muñoz, Humberto, (2014), “Sostenibilidad Financiera en las fundaciones comunitarias”, en Natal Alejandro; Muñoz Humberto (Coord.), (2014), *Fundaciones Comunitarias en México: Nuevos aportes para el desarrollo local. Reporte de Investigación*. Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector A.C., Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), última reforma publicada *Diario Oficial de la Federación*, el 25 de abril de 2015.

Natal, Alejandro; Muñoz, Humberto (Coord.) (2013). *El entorno económico de las organizaciones de la sociedad civil en México*. Centro de Capacitación e

Información del Sector Social. Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, México.

Ortega, Walter, (2014), "Fundaciones Comunitarias: Caminos truncados de Tecate y Cajeme 2020 como experiencias de aprendizaje", en Natal Alejandro; Muñoz Humberto (Coord.), (2014), *Fundaciones Comunitarias en México: Nuevos aportes para el desarrollo local. Reporte de Investigación*. Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector A.C., Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.

Tapia, M y Verduzco, M., (2013), *Fortalecimiento de la Ciudadanía Organizada: diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*. Alternativas y Capacidades A.C., México.

Verduzco, M. (2015), *Financiamiento del Gobierno Federal para organizaciones de la sociedad civil ¿Cómo se asignan los apoyos económicos?* Alternativas y Capacidades A.C. México.

Mesa de Articulación de Plataformas Nacionales y Redes Regionales de América Latina y el Caribe, (2014), *Estudio regional sobre los mecanismos de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina*, Instituto de Comunicación y Desarrollo, Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales (ACCIÓN), Unión Europea.

VI. DIMENSIÓN POLÍTICA

Introducción

Las entrevistas y encuestas realizadas en el marco de este estudio diagnóstico muestran que el entorno político en el cual se desenvuelven las organizaciones de la sociedad civil mexicanas es un aspecto medular de su quehacer y se inscribe fundamentalmente en el tipo de relación que históricamente se ha construido entre estas organizaciones y los gobiernos de distintos niveles. Un punto de partida es que esta relación ha significado hasta ahora un diálogo que si bien ha dado lugar a distintas formas de colaboración, también ha estado marcado por la desconfianza y tensión entre los actores.

A lo largo de varias décadas las organizaciones de la sociedad civil han mostrado capacidad para intervenir en escenarios públicos y fortalecer la emergencia y capacidad de actores sociales en la búsqueda de soluciones a diversos problemas que podemos identificar en al menos tres ámbitos distintos. EL primero es el que concierne al desarrollo social y fundamentalmente a la promoción de derechos de personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y pobreza. Tanto en la vertiente más ligada a la asistencia social como en la de la promoción de derechos, las organizaciones de la sociedad civil intervienen sobre escenarios locales con poblaciones acotadas, sin embargo, logran a través de estas acciones identificar problemas recurrentes y fomentar el uso de herramientas para atender situaciones de riesgo, así como visibilizar la problemática en escenarios públicos. Un segundo ámbito es el de la promoción de prácticas democráticas que trascienden los mecanismos formales de elección de gobernantes y que, a través de sus acciones, buscan contribuir a la transformación de una cultura política marcada por el autoritarismo. Las organizaciones de la sociedad civil han impulsado la creación de diversos escenarios de participación ciudadana que tienden a establecer puentes entre los representantes de gobierno y actores sociales cuyas demandas no forman parte de las agendas en las que se debaten las acciones que los gobiernos impulsan. En este sentido, acercan leguajes populares que no son escuchados en las esferas del poder y en los espacios de toma de decisiones. Este es el tercer ámbito justamente, el del mejoramiento de las políticas públicas, es decir el de su contribución a los procesos de diseño, formulación y evaluación de la política pública y de implementación de programas sociales de diversos tipos. En este campo las organizaciones de la sociedad civil llevan a cabo una

labor que contempla tanto la traducción de las aspiraciones sociales a un lenguaje técnico y político que hace posible un diálogo con quienes ocupan cargos de decisión pública, como la habilidad de jugar con lo que estratégicamente se puede modificar, sin modificar el contenido sustantivo de dichas aspiraciones.

Con base en lo anterior identificamos un conjunto de obstáculos que están presentes en la información obtenida en las entrevistas y en los resultados del cuestionario electrónico aplicado para llevar a cabo estas tareas. Intentemos situar estas problemáticas.

El ámbito local y nacional

Existen diferencias entre los contextos de la participación de organizaciones civiles a nivel local, respecto de lo que ocurre en el ámbito nacional o internacional. En el primer caso la violencia incontrolable y las amenazas del crimen organizado en complicidad con los gobiernos locales permean el que hacer de las organizaciones en dicho ámbito. Si bien esta amenaza está también presente en el plano nacional, existen condiciones de regulación institucional que hacen posible la realización de acciones, por ejemplo, de combate a la corrupción a través de la denuncia o la visibilización de información relevante en torno a las redes del crimen organizado y sus nexos con funcionarios de gobierno. No ocurre de igual manera en el ámbito local donde los gobiernos son más vulnerables a la presencia de la delincuencia organizada y por tanto las estrategias centradas en la seguridad tienden a restringir la participación de las organizaciones de la sociedad civil. De esta manera la seguridad ciudadana se convierte en una circunstancia que propicia limitaciones a la libertad de expresión y obliga a que los esfuerzos de OSC se dirijan a la promoción de los derechos humanos.

Relación con el gobierno

La información obtenida muestra que hay una disminución de la presencia de OSC participando en espacios vinculados a lo público. Integrantes de OSC entrevistadas perciben que lo que ha sido en los últimos años la creación y expansión de espacios y mecanismos, tanto de ejecución de programas sociales como consultivos y de participación, ligados a las instituciones de gobierno, en la medida en que se trata de espacios no deliberativos y de participación efectiva en el diseño de política pública, si bien representan un campo de

oportunidad para incidir en el ámbito público, también se convierten en espacios que demandan mucha energía sin tener a cambio cierta efectividad y por el contrario son vistos como instrumentos de legitimación de la política de gobierno. Hay sin embargo, algunos ámbitos específicos que se pueden desarrollar, por ejemplo, la promoción de mecanismos efectivos de participación en el seguimiento a presupuestos de gobiernos federal y estatal, transparencia en los recursos y utilización de fondos públicos, colaboración a través de alianzas y convenios y búsqueda de canales de comunicación que permitan identificar y conocer diversas perspectivas sobre los temas de agenda, entre otros.

Tomando en cuenta estas condiciones se percibe entonces que el tipo de vínculo que se establece entre las OSC y los gobiernos si bien abre algunos espacios para la incidencia y participación de las OSC en el ámbito de la política pública, corre el riesgo de convertirse en un terreno sólo de legitimación de la política pública sin un ejercicio de corresponsabilidad y gobernanza. Entonces si bien instituciones como la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobernación, la de Relaciones Exteriores y en general casi todas las instituciones cuentan con programas y convocatorias dirigidas a las OSC, estos instrumentos son limitados y se concentran en la distribución de recursos mínimos con un alto grado de burocracia para su solicitud y rendición de cuentas, sin la creación de escenarios de una real colaboración. Así, cuando la interacción se produce en función de la puesta en marcha de acciones donde las OSC tienen experiencia en el campo social; educación, salud, etcétera, la relación fluye más fácilmente, sin embargo, ahí donde las OSC defienden espacios no sólo de desarrollo técnico sino también político como es el de los derechos humanos, el terreno del diálogo y la colaboración se vuelve más tenso y conflictivo.

Está presente la percepción de que el Estado lleva la relación con las OSC a un terreno donde en lugar de fomentar la actividad de las organizaciones de la sociedad civil, termina por hostigarlas y desacreditarlas. Como ejemplo, el caso de los peritos del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) responsables de la investigación sobre la desaparición de los 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa, a los cuales el gobierno convocó y posteriormente desacreditó.

Encontramos también una percepción polarizada entre las OSC con respecto a su relación con los distintos ámbitos de gobierno. En un extremo están las organizaciones que rechazan

cualquier forma de relación, particularmente porque ven que enfrentan el riesgo de ser cooptadas. Del otro lado están las organizaciones que, a pesar de reconocer también el riesgo de cooptación, no buscan la confrontación con el gobierno, sino el diálogo e incluso la colaboración. Entre ambos extremos existen sin duda muchas variaciones. Esta percepción coincide con dos enfoques diferentes: aquellos que consideran que las OSC deberían permanecer en la esfera de lo privado-privado y los que reconocen que la sociedad civil tiene un fin público generador de corrientes de opinión, que se constituye como un mecanismo de presión y, por tanto, con capacidad de incidencia (García et al, 2010).

Cuando preguntamos sobre el tipo de interacción que las OSC sostienen con el gobierno, del total de las 58 respuestas válidas obtenidas, manifestaron lo siguiente:

Tipo de interacción con el Gobierno (en promedio 58 respuestas)	SI %	NO %
Forma parte de algún consejo consultivo o espacio de diálogo convocado por el gobierno.	70	30
Participa en espacios de construcción de políticas públicas.	65	35
Ha sido consultada con respecto a la construcción de alguna política pública.	68	32
Recibe fondos gubernamentales para operar proyectos.	50	50
Trabaja en alianza con el gobierno en la ejecución de algún programa o proyecto.	59	41
Recibe invitaciones a eventos del gobierno	90	10
Tiene CLUNI.	85	15
Cumple con sus obligaciones fiscales.	98	2
Ha participado en el monitoreo y evaluación de algún proyecto o política pública.	58	42

Fuente: Cuestionario electrónico aplicado a OSC.

En efecto, estas cifras permiten afirmar que la relación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, tras haber pasado por diversos momentos y etapas, se han ido diversificando poco a poco, particularmente en lo que respecta a algunas dependencias de la administración pública que tienen como mandato explícito la vinculación con las organizaciones, pero no es el caso de todas. En algunas dependencias hay más voluntad política y avances en cuanto a mecanismos de participación, en contraste con otras, que simplemente no entienden por qué las OSC desean participar en el ciclo entero de las políticas públicas. En cualquier caso, se mantiene todavía la desconfianza de buena parte de servidores públicos hacia las organizaciones, y de éstas hacia el gobierno, y seguramente por razones fundamentadas.

Las personas entrevistadas y quienes respondieron al cuestionario electrónico señalaron la desconfianza mutua como uno de los principales factores que explican la falta de un entorno propicio para el desarrollo de las OSC y para la participación ciudadana en México.

Algunas organizaciones consideran que colaborar con el gobierno significa hacerse cómplices de políticas que ellas mismas cuestionan. El temor a ser cooptadas por parte del gobierno prevalece. Otras se quejan por no ser reconocidas como actores de interés público. Y otras más, sobre todo, en el ámbito local, manifiestan sentirse en riesgo y amenazadas por parte del gobierno debido al tipo de acciones que realizan. Consideran que la única forma de lograr el respeto y reconocimiento del gobierno es realizando acciones de asistencia social, pero no actividades de denuncia, defensa de derechos o incidencia en políticas públicas. Asimismo, señalan que existen prejuicios en muchos servidores públicos que consideran que las OSC no deben acceder a recursos públicos, pues piensan que suelen malversar fondos o evadir impuestos. No les reconocen legitimidad.

Es claro que en la medida en que los términos de la relación entre el gobierno y las OSC no se modifiquen, será difícil salir de una cierta lógica de simulación en la que muchas veces se actúa, haciendo *como si* participaran o *como si* dialogaran. Y lo cierto es que desde la simulación no hay forma de cambiar las cosas. Así como no es posible construir confianza cuando la relación es de carácter vertical o cuando es sólo el gobierno quien define las reglas, los montos, los ritmos y las condiciones, tampoco es posible construir confianza cuando no hay, por parte de las organizaciones una actitud auto-crítica. En la búsqueda de una nueva cultura cívica, de deliberación, de lo público, todavía hay mucho por caminar en México.

El modelo político

Otro aspecto que cabe señalar a partir de la información obtenida es que el problema no es sólo una cuestión de disposición a fin de crear condiciones de participación de actores diversos en el escenario público, se trata más bien de una cultura política que a lo largo de la historia, sobre todo del último siglo, ha recurrido al ejercicio de patrones autoritarios que consolidaron el régimen. La inestabilidad con la que nace el sistema político fruto de constantes revueltas y confrontaciones entre grupos, como herencia del movimiento revolucionario de principios del siglo XX, llevó a sus dirigentes a limitar el pluralismo político y a propiciar un modelo, sino dictatorial, sí de partido de Estado impidiendo la

organización de actores sociales y políticos de manera independiente. Este modelo si bien se ha transformado en las últimas décadas y ha dado lugar a cambios democráticos fundamentales, también persiste mostrando que la apertura a la participación democrática tiene sus límites, como ha ocurrido en los últimos escenarios electorales durante el 2006 y el 2012 (Crespo 2012). La información obtenida en este ámbito de desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil y en particular en su relación con los gobiernos de distinto orden muestra que, las prácticas que dieron consistencia a este modelo autoritario de organización de la vida pública como el clientelismo, el corporativismo, el patrimonialismo, etcétera, siguen vigentes y no sólo eso, sino que se han renovado propiciando espacios de interacción particularista que se rigen por principios de sometimiento a cambio de beneficios alternos (Olvera 2003). Estas prácticas se confrontan con la búsqueda de nuevos espacios basados en el diálogo y la negociación abierta. Sin embargo, ante la confrontación se han ido renovando y han propiciado la creación de instrumentos institucionales, donde la relación atraviesa por terrenos en los cuales las formas de participación encuentran múltiples limitaciones. Las OSC requieren prácticamente de una certificación para ser reconocidas por el Estado quien delega en la autoridad fiscal el estatuto e identidad de estas organizaciones constriñendo las formas de participación social.

Algunas de las personas entrevistadas coinciden en señalar que las actuales leyes, incluyendo la de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil se basan en criterios persecutorios y no en exigencias razonables de rendición de cuentas y de un marco normativo más simple. Con base en lo anterior se puede señalar que el terreno donde el diálogo entre gobiernos y OSC se produce tiene como soporte la desconfianza. De un lado, la de las propias organizaciones de la sociedad civil que ven en los gobiernos la predominancia de prácticas de corrupción y burocratización del quehacer social. Del otro lado, la de los gobiernos que identifican en estas organizaciones a grupos con poca experiencia y conocimiento de la función pública, con prácticas ideológicas muy radicales y en general a posibles adversarios políticos que no favorecen la predominancia de ciertas corrientes políticas a las cuales pertenecen. Prevalece entonces una visión de que la participación de las OSC debe coadyuvar a las acciones de gobierno y por tanto es fundamental su adhesión política a la administración en turno. Así, los gobiernos han recurrido tanto a mecanismos de burocratización del quehacer de las OSC como a la creación

de filtros que impiden el acceso al intercambio de aquellas organizaciones que no se ajustan a un control desde el Estado.

Una cultura de derechos

Además de una cultura política que no favorece el diálogo y la negociación, está presente, en la información reunida, la ausencia de una cultura de derechos donde la exigibilidad de los mismos sea una práctica cotidiana en cualquier espacio de desarrollo de la sociedad. La propia impunidad en el ejercicio de la administración de la justicia propicia el que un alta grado de violaciones a los derechos humanos no sea denunciado quedando prácticamente sin acceso al sistema de impartición de la justicia un sinnúmero de casos. Ello lleva en la actualidad a plantear, en espacios internacionales, la idea de una crisis generalizada de los derechos humanos en México, así lo ha reconocido una organización como Amnistía Internacional (Román 2017). No hay pues una cultura ciudadana que fomente el diálogo y la negociación como instrumentos de resolución de conflictos en la arena pública.

Cabe también resaltar, en cuanto al ambiente político en el que se desenvuelven las OSC, que los gobiernos y en particular el gobierno federal no han mostrado disposición para discutir la creación de una Ley Federal de Participación Ciudadana. Al respecto, los gobiernos no ven la trascendencia de una ley de esta naturaleza y en todo caso sitúan los instrumentos de participación ciudadana en el marco de las relaciones entre los gobiernos y los partidos políticos. De esta manera el énfasis de esta perspectiva está puesta en la formalización de los mecanismos propios de la democracia representativa pero soslayando la necesidad de una democracia participativa (Becerra, Pineda, Castañeda 2014). Las leyes como la de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil han abierto espacios para la participación ciudadana y sobre todo para la participación de las OSC, sin embargo, hay una tendencia de los gobiernos actuales a confinar los espacios de participación y ponerlos en manos de organizaciones con base en acuerdos que tienden más a la legitimación de las acciones de gobierno que a una real contribución del sector social en la arena pública.

Con base en esta lectura de la información obtenida en el estudio, y como lo hemos advertido ya en el marco general de análisis, identificamos una tendencia actual que se rige por una transformación de la noción de ciudadanía (Agamben 2013), que, al reconfigurarse las relaciones entre el Estado y el mercado con el auge del modelo neoliberal, quedo desplazada

de su contenido político. La idea central que subyace a esta noción en el sentido de un compromiso del individuo con la comunidad, y por tanto, la de un aprendizaje y formación política sustancial, es remplazada por otra concepción que lo sitúa más cerca de su contribución al desarrollo económico por la vía de la producción o del consumo de bienes y servicios, es decir, por su participación en el mercado. La noción de ciudadano queda entonces despolitizada y la relación del individuo con la comunidad mediada por el mercado. Con ello la actividad política a la cual el sujeto renuncia, se concentra en los espacios formales de participación política como los partidos o las instituciones responsables de garantizar su ejercicio.

Tomando en cuenta lo anterior cabe resaltar que ante las dificultades que representa el diálogo y negociación entre gobiernos y organizaciones de la sociedad civil es necesaria la implementación de iniciativas que permitan acercar las lógicas a las cuales responden unos y otros. Es decir, generar capacidades en ambos sectores para propiciar la comprensión de los modos a través de los cuales se lleva a cabo la acción del otro, a fin de combatir malentendidos y permitir la creación de espacios de corresponsabilidad sin que ello signifique el remplazo o el sometimiento del otro. La inexistencia de espacios de mediación tiende a incrementar la distancia entre la política institucional y la política social, que es una de las consecuencias de la cerrazón. Las organizaciones de la sociedad civil que en su momento lograron abrir espacios de diálogo en muy diversos frentes institucionales, hoy señalan la falta de apertura de los gobiernos para construir mecanismos de resolución de problemas que son producto de esta compleja relación.

Encontramos entonces que en la actualidad se ha producido un retroceso en la democracia respecto de los avances paulatinos que se dieron a raíz de la transformación del sistema político mexicano que trajo consigo la desaparición de un partido de Estado. La disminución de actores de la sociedad civil con una visión crítica respecto de los escenarios públicos, la persistencia de una cultura autoritaria y de ausencia de derechos, la ausencia de mecanismos legales que fomenten la participación ciudadana y las prácticas particularistas que tienden a establecer acuerdos de intercambio con base en la legitimación de las políticas públicas a cambio de beneficios de grupos específicos, son algunas de las constantes que están presentes en la información obtenida en el estudio.

Referencias

- Agamben, G. (2013). *Para una teoría de la potencia destituyente*, conferencia pública en Atenas, Instituto Nicos Poulantzas y Juventud SYRIZA. Disponible en: <http://artilleriainmanente.blogspot.mx/2014/02/giorgio-agamben-para-una-teoria-de-la.html>.
- Becerra Laura, Pineda Luis, Castañeda Norma, (2014), *El ambiente en que se desarrollan las organizaciones de la sociedad civil en México*. DECA Equipo Pueblo, ADOC, Convergencia de organismos civiles para la democracia, México.
- Crespo, José Antonio (2012), *Elecciones y transición democrática en México (1976-2012)*, Academia.edu
https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/33711077/Crespo-2_copia.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1509808153&Signature=7JybF0KxGkxbJk6mGNF%2FNiVIdTw%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DCrespo_2_copia.pdf
- García, Sergio, Hevia de la Jara, Felipe, Layton, Michael, Verduzco, María Isabel, Santos Martha y Rosas Ana Paulina, (2010), *Leyes estatales de fomento a las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Análisis y recomendaciones*, México.
- INCIDE Social, ITAM, Alternativas y Capacidades A.C.
- Olvera, Alberto, (2003), *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: Los contornos de un proyecto*. Cuarta Conferencia Regional ISTR-LAC. Octubre 2003, Costa Rica. http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/olvera_copy.pdf
- Román, José Antonio, (2017), "La crisis de derechos humanos en México ha empeorado asegura Amnistía Internacional", en La Jornada 2 de mayo de 2017, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2017/05/02/politica/009n1pol>

VII: Dimensión socio-cultural

La dimensión socio-cultural se refiere al conjunto de ideas y valores que determinan la visión que las organizaciones tienen con respecto a los sujetos sociales y a los territorios en los que intervienen, así como en cuanto a las diversas problemáticas ante las que buscan dar respuesta. Se trata de las concepciones, percepciones, prejuicios, actitudes y tradiciones que tienen sobre el contexto social y político en el que actúan y que, de una u otra manera, determinan sus prácticas, objetivos y estrategias de intervención. Estas concepciones influyen también en la manera en que las OSC se vinculan entre sí y con otros actores sociales.

Pero la dimensión socio-cultural no sólo se restringe a la visión que tienen las organizaciones sobre su propio quehacer cotidiano, sino que abarca también la percepción que tiene la sociedad con respecto al trabajo de las OSC. Así, una de las primeras cuestiones que resulta fundamental para lograr un entorno propicio para el desarrollo y acción de las OSC “es que en el sentido común y en la cultura de la ciudadanía se construya y refuerce el valor de la organización, las ventajas de la acción colectiva, solidaria y cooperativa para la resolución de problemas y la importancia de que cada grupo humano puede tener la oportunidad de expresar su opinión a través del canal de sus organizaciones.” (Becerra et al, 2014: 52). En la medida en que la ciudadanía esté convencida del valor del trabajo de las OSC, contribuirá, por sí misma, a su desarrollo, financiamiento y sostenibilidad. Encontrará en ellas una vía por la cual expresar su opinión y defender sus intereses.

En un Estado de Derecho que funciona como tal, la ciudadanía opera con un sentido de la justicia y del derecho, es decir, conoce y respeta las leyes, sea porque está convencida de ellas o simplemente por temor a la sanción. Sin embargo, en el caso de México, tras un sistema político de tradición profundamente autoritaria y un proceso de transición a la democracia que no acaba de cuajar, las OSC, particularmente las que trabajan para el desarrollo y la defensa de los derechos humanos, generaron una actitud anti-régimen que marcó, de manera muy importante su surgimiento, evolución y cultura política.

Si bien ha habido avances en el proceso de democratización en México, propiciando la apertura de espacios y mecanismos de participación ciudadana e incluso el reconocimiento de la contribución de las OSC, es claro que estos cambios aún no logran contrarrestar las percepciones de gran parte de las organizaciones y, por tanto, no se reflejan todavía en cambios sustantivos en el ámbito socio-cultural.

Así, la falta de consolidación de un Estado de Derecho en México ha generado una profunda crisis de la política que tiene muy diversas manifestaciones. Una de ellas es el desencanto, el hartazgo y la gran frustración de la ciudadanía respecto de los discursos, arreglos y negociaciones de los legisladores, fracciones políticas y, particularmente, de los partidos políticos, que prestan demasiada atención a conservar el poder por cualquier vía, en detrimento del bien común. La corrupción y la impunidad, la prevalencia de intereses particulares por encima del interés público y los poderes fácticos exacerban la conflictividad y la violencia en todas sus formas y prácticamente en todo el país.

Ciertamente el sistema político mexicano no daba cabida a expresiones autónomas e independientes de los mecanismos de participación que el propio gobierno había creado. Además, en no pocas ocasiones se marginó y se reprimió a organizaciones y movimientos sociales que se oponían a decisiones o políticas de gobierno. Estos rasgos de la evolución del sistema político mexicano, como lo hemos señalado con anterioridad han marcado, sin lugar a dudas, la cultura política de la ciudadanía mexicana, de modo tal que no hay una cultura de respeto al Estado de Derecho porque simplemente éste es vulnerado frecuentemente por la propia clase política en el país y por las autoridades.

La manera en que las OSC se sitúan y se relacionan con el gobierno, los partidos políticos, las iglesias, los movimientos sociales y sus diversas formas organizativas resulta fundamental para comprender, desde la perspectiva socio-cultural, el entorno en el cual se desarrollan las organizaciones mexicanas. En este sentido, vale la pena preguntarse: ¿cómo es que las OSC perciben su propia acción y, a la vez, cómo éstas son percibidas por la sociedad mexicana? ¿De qué manera es que la ciudadanía mexicana aprende sobre su responsabilidad social y su capacidad de auto-organización?

En cuanto a la cultura del diálogo y la deliberación, lo cierto es que en México la mayor parte de las personas soportan con dificultad los puntos de vista distintos o que contravienen las ideas propias. No se ha aprendido a deliberar realmente, a exponer las ideas y proponer los argumentos. Ante el cuestionamiento o el rechazo, prevalece la tendencia a irse, a ignorar, o a tomar la confrontación como algo personal. Ello impide el verdadero intercambio de ideas, el análisis colectivo y la generación de nuevas perspectivas y, en última instancia, provoca el rechazo al pluralismo. “Tolerante no es quien ejerce una indiferencia ilustrada o aclarada sino únicamente quien soporta a alguien en sus puntos de vista, sus confesiones, en su cosmovisión

o en su forma de vida, pese a que sean contrarias a las propias, o sea, quien, al contrario del indiferente y del displicente, realmente experimenta estas enormes presiones pero, a diferencia del intolerante, las soporta.” (Höffe, 2007: 118). La ausencia de un verdadero diálogo y deliberación conduce, generalmente, a prácticas autoritarias.

Finalmente, otra consideración importante tiene que ver con lo que Michael Layton llama la paradoja de la generosidad mexicana. “Los mexicanos son justamente percibidos como un pueblo generoso, pero la sociedad civil organizada y la filantropía institucional están poco desarrolladas. Parece una forma paradójica de generosidad que no deriva en el fortalecimiento ni de la sociedad civil ni de las entidades donantes.” (Layton, 2014: 1). Y sí, en términos generales puede afirmarse que la población mexicana es generosa, y responde de manera eficaz ante situaciones de necesidad o emergencia, como es el caso de las situaciones de desastre como sismos y huracanes. Sin embargo, siguiendo a Layton, “Las dos características más llamativas de la cultura filantrópica mexicana son el bajo nivel de confianza y la informalidad al dar. Esto favorece una forma al donar directamente a la gente necesitada por encima de los medios formales e institucionales. El contexto cultural es un producto de la trayectoria histórica de un país y del contexto institucional actual. Aunque los mexicanos donan, prefieren hacerlo vía medios informales, por lo que la sociedad civil organizada y la filantropía no logran desarrollarse del todo. (Layton, 2013: 3).

Ciertamente en México hay todavía pocas organizaciones de la sociedad civil si lo comparamos con otros países latinoamericanos. Según el estudio realizado por Areri Ablanedo en 2009 en México había menos de dos organizaciones por cada 10 mil habitantes, siendo que en Chile hay más de 60. Este diagnóstico arroja que entre las razones principales se encuentran: el alto grado de informalidad de las organizaciones; el hecho de que son muy pocas las personas involucradas en las OSC; una profesionalización insuficiente; los ciclos de vida cortos de las organizaciones, y particularmente la gran limitación de recursos económicos con que cuentan para trabajar y para sostenerse. (Ablanedo, 2009).

En la actualidad, el Registro Federal de OSC del Instituto Nacional de Desarrollo Social, Indesol, cuyo objeto es inscribir a las organizaciones que así lo soliciten y que cumplan con los requisitos que establece la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y su reglamento, reporta la existencia de 37,616 OSC que cuentan con la CLUNI, de las cuales están activas 23,009 (61%) e inactivas 14,599 (38%)

organizaciones.⁴³ Ciertamente, para el tamaño y densidad poblacional de nuestro país, es claro que todavía son pocas organizaciones que participan en lo público, por lo que puede hablarse, en términos generales, de un sector todavía pequeño, cuyo posicionamiento público aún es débil a pesar de su valiosa contribución a la sociedad. A pesar de ello, según el Compendio Estadístico del sector no lucrativo 2015, el promedio de crecimiento anual de OSC con CLUNI ha sido de 26%. (CEMEFI, 2015:19).

A partir del 2011 el INEGI viene publicando la Cuenta Satélite de las instituciones sin fines de lucro de México (ISFL), cuya “finalidad es valorar económicamente el esfuerzo de los ciudadanos que realizan un aporte sustancial al bienestar social de México a través de su participación en este tipo de instituciones.” (INEGI, 2011:1). Según esta Cuenta Satélite para 2014, el PIB de las ISFL Privadas, considerando la valoración económica del trabajo voluntario, fue de \$232 mil 495 millones de pesos (datos preliminares). El esfuerzo de la sociedad civil y sus voluntarios equivale al 1.4% respecto del PIB Nacional. El 46.3% de este aporte corresponde a la Valoración económica del esfuerzo de los voluntarios. (INEGI, 2016).⁴⁴ También se señala que El PIB generado por las ISFL Privadas representa el 90% del valor de las actividades relacionadas con la energía eléctrica en México, lo cual es muy significativo.

En suma, la cultura ciudadana, la cultura de derechos y de lo público de la población mexicana no favorecen la creación de más organizaciones ni su desarrollo y sostenibilidad, y Aun así, hay una tendencia, al crecimiento, diversificación y contribución de las OSC al bienestar del país.

Derivado de las consideraciones previas, para efectos de este estudio, partimos de la hipótesis de que el entorno socio-cultural que prevalece en el país no propicia la creación, desarrollo y sostenibilidad de las OSC mexicanas y que esta situación no se corresponde con la riqueza y el potencial del país, ni con la densidad y generosidad de su población.

En el estudio realizado interrogamos a las organizaciones sobre varios aspectos relativos a la dimensión socio-cultural del entorno en que se desarrollan. En particular buscamos su opinión sobre la percepción que tiene la sociedad respecto del trabajo de las OSC, les preguntamos sobre la relevancia de su trabajo, sobre el grado de confianza que tiene la sociedad en las

⁴³ Datos de octubre de 2017.

⁴⁴ Hay que considerar que la Cuenta Satélite toma en cuenta, a ISFL Públicas y Privadas, a las asociaciones civiles como escuelas, hospitales, grupos de autoayuda y clubes, así como sindicatos, asociaciones políticas y religiosas.

organizaciones; el conocimiento del impacto de su trabajo y sobre los factores que ayudan u obstaculizan el desarrollo de las organizaciones en México. A continuación una síntesis de las principales respuestas y reflexiones obtenidas.

El problema de la desconfianza

Durante las entrevistas identificamos también que además hay desconfianza entre las mismas organizaciones debido, entre otras cosas, a la competencia por obtener recursos económicos de las distintas fuentes de financiamiento. Algunas personas señalaron que esta desconfianza tiene dos consecuencias importantes. Por un lado la falta de reconocimiento de los liderazgos entre las propias organizaciones, ya sea por protagonismos o por la propia competencia por recursos y relaciones y, por otro lado, la dificultad para la articulación, la construcción de redes y alianzas y la falta de coordinación para llevar a cabo acciones colectivas.

Ante la magnitud de problemas que enfrenta México, la acción colectiva y solidaria es una prioridad. Algunas personas manifestaron que ciertamente no se trata de desconocer las diferencias y las distintas posiciones con respecto al quehacer de las organizaciones, sino de encontrar los puntos de coincidencia y los posibles acuerdos, ahí donde los haya. Otras señalaron la necesidad de sumar esfuerzos para construir agendas comunes, desde abajo, respetando siempre la diversidad de las organizaciones. Consideran que solo así es posible fomentar una cultura cívica, una cultura de diálogo y deliberación transformadora.

Un aspecto que preocupa a las OSC y que ha sido documentado por varios autores, es la existencia de organizaciones creadas por el propio gobierno, “pseudo-organizaciones civiles” que son funcionales a los intereses y prioridades gubernamentales y que acceden a recursos públicos provenientes de diversas dependencias que no siempre cuentan con reglas de operación transparentes. Sin duda esta situación fortalece la desconfianza entre organizaciones. La amplia diversidad y pluralidad de las organizaciones constituye una virtud y rasgo característico de las OSC y, al mismo tiempo, un motivo de desconfianza.

La percepción de la sociedad con respecto a las OSC

La desconfianza hacia las OSC se manifiesta también en la sociedad. Son varios los estudios que han documentado esta situación por ejemplo a través del análisis de la forma en que la población mexicana ofrece donativos. El estudio Generosidad en México II señala que el 83%

de la población participa de manera voluntaria y solidaria a través de donativos individuales, es decir, ofrecidos de manera directa a personas específicas y no a instituciones. (Butcher, 2017). Esto lo ratifica un estudio previo de Michael Layton donde señala: “Las dos características más llamativas de la cultura filantrópica mexicana son el bajo nivel de confianza y la informalidad al dar. Esto favorece una forma al donar directamente a la gente necesitada sobre los medios formales e institucionales. El contexto cultural es un producto de la trayectoria histórica de un país y del contexto institucional actual. Aunque los mexicanos donan, prefieren hacerlo vía medios informales, por lo que la sociedad civil organizada y la filantropía no logran desarrollarse del todo. (Layton, 2013:2)

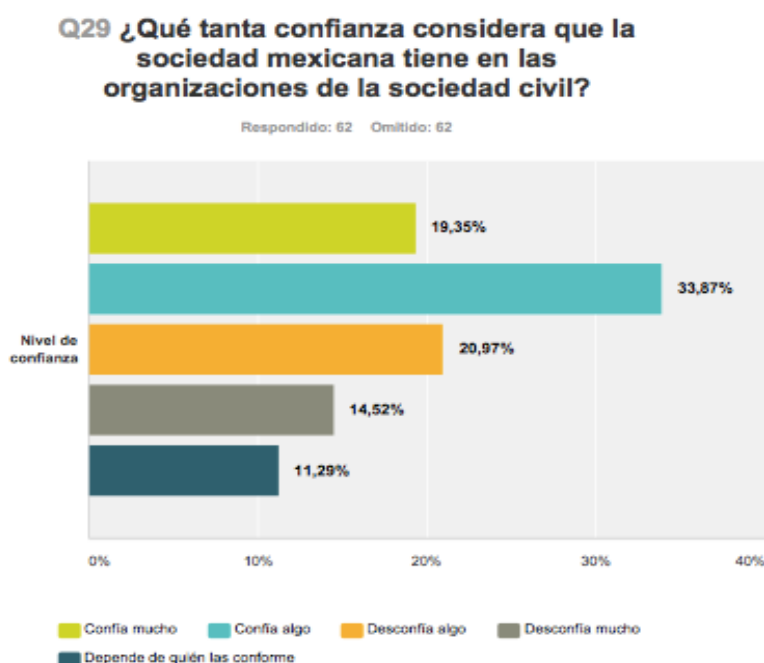
Layton refiere también a la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI 2008), diseñada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y que reporta información sobre donativos, voluntariado y capital social. “Cuando se les preguntó si prefieren dar a una persona necesitada o a una institución, el 60% declara preferir la donación directa a una persona necesitada, mientras que sólo el 16% opta por dar a las instituciones: un porcentaje igual, exactamente el 16%, es indiferente entre las donaciones personales e institucionales.” (citada en Layton, 2013: 3).

Ciertamente, la manera en que la sociedad otorga donativos es un factor clave para comprender el entorno en el que se desarrollan las OSC mexicanas. Una sociedad que sostiene económicamente a sus propias organizaciones demuestra su confianza en ellas así como la credibilidad y legitimidad de las mismas.

Por otra parte, según datos de la ENAFI 2013, el 25% de la población encuestada confía mucho/algo en las organizaciones sociales o no gubernamentales; el 25% confía poco y el 44% no confía. Por su parte, el Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México publicado en 2014 por el Instituto Federal Electoral con la colaboración de El Colegio de México, “el nivel de confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales no supera la mitad de los encuestados, excepto en tres casos: el Ejército (62%), los maestros (56%) y las iglesias (55%). Las ONG se ubican en este informe después de las iglesias, con cerca del 40%, cifra más alta que la reportada en la ENAFI,

En este sentido, cuando preguntamos a OSC sobre qué tanta confianza consideran que la sociedad mexicana tiene en las organizaciones, el 19.35% de las organizaciones respondió que

la sociedad confía mucho en las OSC, el 33.87% que confía algo y el 35.49% que desconfía. El resto (11.29%) respondió que depende de quién forme parte de las OSC.



Fuente: Cuestionario electrónico aplicado a OSC a nivel nacional, 2016.

Como puede apreciarse, la percepción de las OSC con respecto a la confianza que tienen por parte de la sociedad, es mucho más optimista que los datos que nos ofrece la ENAFI 2013 o el Informe País del IFE (2014), independientemente de las diferencias metodológicas empleadas en los tres casos. Esta situación se repite cuando preguntamos a las OSC sobre cuál es la percepción que consideran que tiene la sociedad mexicana sobre la relevancia del trabajo de las OSC. En este caso respondieron que el 29% de la población considera que es nada o poco relevante; el 31% considera que es algo relevante y el 36% considera que es relevante y muy relevante; el 4% no supo o no contestó.

Cuando se les preguntó por qué consideran que la sociedad confía en las OSC y por qué piensan que su trabajo es relevante, sus respuestas fueron las siguientes:

- Porque las OSC trabajan en beneficio de la sociedad mexicana.
- Porque se les percibe como un actor legítimo, referente ético y más cercano a los intereses y demandas de la ciudadanía.
- Porque trabajan de acuerdo con las necesidades de cada población.

- Porque son transparentes.
- Porque las OSC son profesionales.
- Porque tienen gran impacto y son solidarias.
- Porque promueven y defienden los derechos humanos.
- Porque han logrado ser un contrapeso de los gobiernos.
- Los que conocen el trabajo de una OSC, lo valoran, pero muchos no conocen qué hacen las organizaciones.
- Los tres niveles de gobierno se dan cuenta que nos necesitan pero no se resignan a reconocer el peso que tenemos en la sociedad.

En contraste, cuando se les preguntó a las OSC por qué piensan que la sociedad no confía en ellas, señalaron:

- La población no conoce a las OSC. Hay poca información del quehacer de las OSC.
- Hay falta de credibilidad en el trabajo de las OSC porque la sociedad no ve los resultados del trabajo realizado.
- Algunas OSC son oportunistas y no son transparentes en el manejo de fondos públicos y privados.
- Piensan que las OSC viven del dinero del gobierno y que, por tanto, son sus aliadas.
- Porque evaden impuestos.
- Porque algunas tienen fines partidistas.
- Por las campañas negativas hacia los defensores de derechos humanos. Se piensa que algunas OSC defienden delincuentes.
- Porque las OSC sólo hacen "grilla".
- Porque algunas OSC se aprovechan de los pobres en su propio beneficio.
- Porque son pocas y no son representativas de la sociedad.

Otras más señalaron causas más estructurales como: el sistema de partidos en México, las prácticas corporativistas y clientelares que prevalecen; la criminalización de la protesta social; la reducción del financiamiento de las OSC; la violencia que impera en el país y las dificultades de las OSC para articularse.

La visibilidad de las OSC

Uno de los problemas más graves que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito sociocultural es la falta de visibilidad, factor que juega un papel importante en la construcción de vínculos sociales y solidaridad entre los mexicanos. Si bien, como ya se dijo, México aparece como un país de gente comprometida y generosa, al mismo tiempo se vive en un ambiente de sospecha, desconfianza y poca voluntad para apoyar a las organizaciones y fundaciones comunitarias.

Según la investigación realizada, un 80% de las organizaciones cree que el conocimiento que tienen los ciudadanos sobre el impacto de su trabajo es poco, y casi un 13% cree que no tienen ningún conocimiento sobre el mismo.

Por otra parte, la estrategia más utilizada por las OSC para garantizar la transparencia de recursos es mandar informes a los donantes. Esta actividad es utilizada por un 85% de las organizaciones que respondieron al cuestionario, seguida de la elaboración periódica de informes públicos (39-34%). Los datos anteriores cobran sentido al mostrar que existe un vínculo estrecho entre las organizaciones y las personas que ya son donantes y socias, pero con el resto de la población hay falta de contacto o comunicación. Así, la población no se involucra ni participa en las actividades, pero tampoco percibe ni entiende los impactos de la sociedad civil organizada. Existe entonces la necesidad de implementar estrategias para fortalecer redes para que, en un sentido más amplio, colaboren en la construcción gradual de una identidad pública más clara para la ciudadanía, permitiendo que de manera paulatina se desarrolle la confianza y se genere un entorno mucho más propicio para la creación y desarrollo de las OSC.

Las razones principales por las cuales las organizaciones consideran que existe poco conocimiento de los impactos de su labor en la sociedad son: falta de información y difusión sobre su trabajo y sobre los resultados de sus actividades, falta de estrategias de comunicación social, así como pocos espacios y recursos para llevar a cabo las actividades anteriores.

Por otro lado, a partir del cambio de mecanismos de comunicación, a través de medios digitales, el internet se ha caracterizado por la participación y colaboración del usuario a través de blogs, foros y redes sociales, lo cual abre un nuevo panorama que si bien no es la panacea, representa evidentes ventajas en términos de inversión y alcance para las OSC.

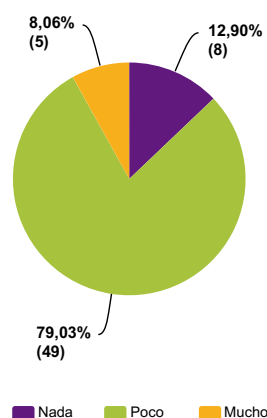
Las TIC pueden ser nuestro gran aliado para comenzar a crear ese espacio común de igual a igual, donde establezcamos relaciones flexibles, trabajo en red, integración de actores diversos (ONG, cooperativas, universidades, empresas con nuevas lógicas de desarrollo...) e ir construyendo así una conversación común y una cultura participativa que exigirá eliminar las estructuras clásicas verticales en las que se organizan las ONG, y que a menudo impiden el flujo de información (Xosé Ramil, 2012:23).

Este nuevo paradigma comunicativo se orienta a dinamizar procesos en donde el ciudadano no únicamente se encuentre apelado a donar, sino a participar activamente junto con otras personas o instituciones en acciones colectivas y solidarias enfocadas en cambio social. Las organizaciones podrían optar por aprovechar las posibilidades que ofrecen estas nuevas herramientas, entendiendo a la comunicación, no solamente como la persuasión de conductas y transmisión de información, sino como una oportunidad en la construcción de vínculos tanto con la ciudadanía.

La dimensión de este desafío se constata las OSC manifiestan que consideran que la mayoría de los ciudadanos conocen poco o nada el impacto del trabajo de las OSC. Piensan que sólo el 8% considera que tienen mucho impacto.

Q30 ¿Qué tanto cree usted que los ciudadanos conocen el impacto* del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil?

Respondido: 62 Omitido: 62



En este sentido, varias organizaciones señalaron la importancia de recuperar y difundir historias de éxito, lo cual pasa necesariamente, por sistematizar la experiencia del trabajo de

las organizaciones. Lamentablemente muchas organizaciones mencionaron no contar con los recursos necesarios para este tipo de trabajo.

Visibilizar las acciones y los resultados que las OSC generan se convierte así en un gran desafío para muchas de ellas.

Finalmente, la manera en que las propias organizaciones se perciben a sí mismas constituye otro factor que influye directamente en la calidad del entorno en el que se desenvuelven. Algunas consideran que les falta desarrollar capacidades para fortalecer sus estrategias de intervención y por ende el impacto de su trabajo, pero otras manifestaron dificultades para reconocer sus propios avances y logros, debido frecuentemente a la ausencia de mecanismos concretos de valoración del progreso en sus acciones.

En suma, en la dimensión sociocultural, se enfrenta en México un entorno más bien adverso. Algunas OSC perciben regresiones, así como la prevalencia del autoritarismo y no del diálogo y la deliberación. Perciben también una reducción de los espacios de participación, o bien, consideran que se trata de espacios dirigidos principalmente a la legitimación de las políticas de gobierno y no a una participación efectiva en procesos de toma de decisiones.

Lo cierto es que hoy por hoy, no es posible pensar los desafíos desde una perspectiva unilateral, es decir, no se trata de desafíos sólo para las OSC. La realidad actual interpela necesariamente al Estado en su conjunto y también a la Sociedad, y es en el marco de esta relación, Estado-Sociedad, que hay que pensar los retos, porque éstos son para la ciudadanía en general y porque comprenderlos permitirá pensar en estrategias de acción conjunta. Es claro que de cara a la ciudadanía, es necesario elevar los niveles de confianza y credibilidad del trabajo que desarrollan las organizaciones.

Asimismo, es clave fortalecer las capacidades necesarias en las OSC para incidir en todo el ciclo de las políticas públicas y propiciar el trabajo en redes temáticas a fin de consolidar propuestas en los muy diversos ámbitos de las políticas públicas. Para ello, también es necesario elevar los niveles de presencia de las organizaciones en las distintas regiones del país, así como en los medios de comunicación de todo tipo. Como muestra la percepción de las OSC, la sociedad en general no necesariamente está informada sobre qué son y qué hacen las organizaciones. Como ya se vio, en muchos casos existen prejuicios negativos y desconfianza. Por ello, visibilizar el

trabajo, mostrar los cambios logrados, se convierte en un asunto crucial; todo ello irá abonando a una opinión pública cada vez más informada y comprometida.

Asimismo, es crucial reconstruir la confianza como un componente indispensable de un entorno propicio al desarrollo de las OSC. Confianza entre ellas y también confianza en la ciudadanía. Y eso se logra por la vía de la acción colectiva y el establecimiento de alianzas. En la práctica concreta del trabajo conjunto.

Referencias

Ablanado Terrazas, Ireri, *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana*, 2009, USAID, Washington, D.C., consultado en línea: <http://www.icnl.org/programs/lac/mexico/ablanedo-estudio-final.pdf>

Becerra, Laura, Pineda, Luis y Castañeda, *El ambiente en que se desarrollan las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, 2014, Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y El Caribe; Deca Equipo Pueblo, A.C., Alianza Democrática de Organizaciones Civiles y Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México.

Buther, Jacqueline (compiladora), *Generosidad en México II Fuentes, cauces y destinos*, 2017, Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil, A.C., CIESC, Tecnológico de Monterrey y Editorial Porrúa, México.

Centro Mexicano para la Filantropía, CEMEFI, *La acción solidaria de los mexicanos, una aproximación, Encuesta Nacional de Solidaridad y Acción Voluntaria, ENSAV 2012. Resultados preliminares*, consultado en línea: https://www.cemefi.org/images/pdf/ensav%202012_resultados.pdf

_____, *Compendio Estadístico del sector no lucrativo 2015*, 2016, Centro Mexicano para la Filantropía, Ciudad de México.

Höffe, Otfried, 2007, *Ciudadano económico, ciudadano del Estado, ciudadano del mundo*, Katz editores, Buenos Aires.

Layton, Michael, *La paradoja de la generosidad mexicana*, en Revista México Social, Febrero 2013, México, consultado en línea: <https://fossvi1.files.wordpress.com/2014/10/revista-mc3a9xico-social-la-paradoja-de-la-generosidad-mexicana.pdf>

Instituto Federal Electoral, (2014), *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, Ciudad de México.

Instituto Nacional de Desarrollo Social, Indesol, *Registro Federal de OSC*, Consultado en línea: <https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/registro-federal-de-las-osc>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, CEMEFI, *Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro en México*, 2011, Ciudad de México.

_____, *Sistema de Cuentas Nacionales de México Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México, Año base 2008 Resultados de la encuesta 2014*, 2016, México, consultado en línea: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825084769.pdf

Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM, Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil, 2013, México, consultada en línea: <http://enafi.itam.mx/es/index.php>

Ramil Ferreiro, X. (2012). *ParadigmÁTIC@s: comunicación y cultura digital en las ONG de desarrollo*. Madrid, España.

CONCLUSIONES

- 1) El estudio sobre las condiciones en las que se desenvuelven las organizaciones de la sociedad civil en México, arroja algunas claves de análisis de la problemática que estas organizaciones enfrentan en la actualidad. Para dar cuenta de las conclusiones que se desprenden de este análisis es necesario partir de algunas consideraciones. En primer lugar, cabe señalar que lo que hemos denominado marco general de análisis, constituye un horizonte que busca dar cuenta de las transformaciones en la relación entre el Estado y el mercado en las últimas décadas y de la aparición en el escenario donde ocurre esta relación, de un sujeto colectivo que es difícil definir sin caer en imprecisiones. Este sujeto es diverso, no es homogéneo y uno de sus nombres es el de sociedad civil. En segundo lugar, estas transformaciones en la relación entre el Estado y el mercado han propiciado una reconfiguración del escenario público en donde los actores se reposicionan y propician cambios sustantivos en la visión que tenemos del papel del Estado, del mercado y de la ciudadanía en el desarrollo de una sociedad. Así, vemos en la actualidad la concentración de la acción del Estado en la creación de condiciones para el crecimiento del mercado y en la operación de sistemas tecnológicos e incluso militares, de control de las consecuencias que esta perspectiva de desarrollo tiene para la población en general. El mercado por su parte se impone por encima de los Estados-Nación y construye un escenario global que busca someter todos los procesos sociales a la mercantilización, incluyendo un riesgo para la sobrevivencia humana y del planeta. En tercer lugar, estas transformaciones traen consigo un escenario de despolitización de la ciudadanía y de concentración de la política en la función pública asumida por los gobiernos. Estos cambios han impactado, en el caso mexicano, al proceso de democratización que buscaba salir de un Estado autoritario y que no sólo quedó malogrado, sino que ha entrado en retroceso democrático persistiendo las prácticas y la tendencia autoritaria del viejo régimen. Este modo de plantear la problemática nos permite comprender las limitaciones que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil más allá de los ambientes propicios o no en los que se desarrollan.

2) Respecto a los entornos propicios encontramos que si bien en las últimas décadas ha habido un avance considerable en cuanto a la legislación que regula y delimita a las organizaciones de la sociedad civil, en la medida en que se cuenta con un reconocimiento a su labor y una Ley que establece el fomento a las acciones que estas organizaciones llevan a cabo, también es cierto que existen profundas limitaciones tanto en esta Ley como en otras cuyos criterios y restricciones les concierne como la Ley de Impuesto sobre la Renta.

a. En el primer caso, la Ley de Fomento a las Actividades de las OSC encontramos, sobre todo, dificultades vinculadas a dos aspectos importantes. El primero es la forma en que la Ley fue aprobada y a la manera en que en ella están presentes tensiones generadas por la ausencia de una definición clara del concepto de fomento a las organizaciones de la sociedad civil y las acciones realizadas por el gobierno mexicano en la materia y, por tanto, la presencia de ciertas ambigüedades con consecuencias importantes para la sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil. Frente a ello aparecen preguntas sustantivas, como por ejemplo, si la Ley tendría que fomentar las actividades de las OSC o a las organizaciones mismas. Al concentrarse en las actividades y no en las organizaciones en sí, la Ley deja fuera otros ámbitos de desarrollo necesario para su desenvolvimiento. O bien, si la Ley tendría que dar cobertura a formas de organización de la sociedad civil que no cuentan con todas las exigencias de formalización institucional que restringen sus identidades, así como la idea misma de fomento a las acciones sin considerar la inclusión de estas acciones en el marco de una política pública. El segundo aspecto se refiere a las condiciones institucionales que hacen posible el ejercicio de la Ley ya que, a pesar de que existe una estructura que le da soporte, ésta no cuenta con un presupuesto propio y está sujeta a decisiones, en muchos casos poco transparentes, de las diversas instituciones que ejecutan planes y programas de fomento.

- b. En el segundo caso, la Ley de Impuesto sobre la Renta, se concibe la existencia de estas organizaciones ligadas a aquellas que tienen principalmente una actividad mercantil y por tanto, se desvirtúa su papel y función social asimilándolas a organizaciones cuyo propósito fundamental tiene un carácter empresarial basado en el lucro. Además de ello el estudio muestra una excesiva regulación y centralización de los procesos administrativos relativos, por ejemplo, con respecto a el acceso al estatus de donatarias autorizadas, así como una necesidad de formación tanto de servidores públicos como de representantes de OSC a fin de acercar lenguajes y crear mejores condiciones para el cumplimiento de la Ley, que garantice el correcto uso de los recursos sin estrangular presupuestal y administrativamente a las OSC.
- 3) En la dimensión económica, el estudio muestra que el financiamiento del sector público contempla una serie de cajas negras que están presentes en los ejercicios presupuestales y en la forma en que se distribuyen los recursos dirigidos a las OSC. Si bien existe aún opacidad en la información, resulta relevante en el análisis aspectos tales como los problemas vinculados a la falta de reglas de operación y uso discrecional de los recursos, a la concentración de los mismos en una muestra muy pequeña de OSC respecto del número de organizaciones que cuenta con registro, a la reducción de montos dirigidos al fomento junto con políticas sectoriales que concentran los recursos dirigidos a las OSC en algunas dependencias, a la falta de una política de acceso más transparente y no selectivo de las OSC a los recursos públicos y al tipo de organizaciones que reciben estos recursos, que de alguna manera deja ver la existencia de organizaciones creadas por los propios gobiernos para la implementación de sus programas.
- 4) Con base en lo anterior cabe el señalamiento de que tanto respecto a la dimensión jurídica como a la dimensión económica en el ámbito público, las acciones de fomento no forman parte de una política integral y articulada que vincule por un lado, las acciones de gobierno con las acciones de fomento a las OSC, es decir, que la

actividad pública de las OSC sea contemplada como plan de gobierno no como una acción colateral o accesorio (y voluntaria) del ejercicio de gobierno o como una decisión discrecional de los gobernantes. Por otro lado, que vincule las acciones de las OSC en el ámbito público con las políticas públicas. Parecería que las acciones de fomento son una especie de dádiva o consesión para sostener a un sector de las OSC y no una estrategia efectiva de corresponsabilidad pública. Este argumento nos lleva al terreno presente en el marco general de análisis de que lo público sigue siendo sólo estatal.

- 5) Respecto al financiamiento del sector privado la principal reflexión que se obtiene de la información recabada se concentra en las dificultades a las que dan lugar los procedimientos legales y la obtención del estatus de donataria autorizada, como lo hemos mencionado anteriormente. Ahora, bien la información obtenida también permite observar que la mayor parte de los recursos que provienen de las donaciones son de origen nacional y la mayor concentración de quienes reciben estas donaciones son organizaciones cuya principal actividad es asistencial y se concentra en algunas ciudades del país. Al igual que se observa en los recursos que provienen del sector público, los fondos privados están concentrados en un porcentaje limitado de organizaciones. Ahora bien, entre 2010 y 2016 los datos reunidos muestran un incremento de los montos recibidos por donaciones de manera sostenida aunque se trata de una tasa de crecimiento lenta si pensamos en las posibilidades que están presentes en el ejercicio de la donación, y particularmente en el tamaño de la economía del país. Esto nos lleva a constatar la falta de cultura de la donación en México y a señalar que la proveniencia de los recursos privados por la vía de las fundaciones empresariales es vista, sobre todo, como una acción vinculada al interés comercial de la empresa o el consorcio correspondiente y no como un interés filantrópico o preocupado por los problemas sociales. Además la existencia de un marco regulatorio, presente en la Ley de Impuesto sobre la Renta, que establece un tope de deducibilidad relativamente bajo no ofrece estímulo ni condiciones propicias para el ejercicio de la donación.

- 6) Con base en estos problemas identificados, el tema de la sostenibilidad de las OSC se convierte en un factor clave de su desarrollo y fortalecimiento. Los resultados obtenidos nos permiten señalar que tanto en los recursos que provienen del sector público como del sector privado la combinación entre las restricciones gubernamentales en materia fiscal, en materia de financiamiento público y en la fragilidad de una cultura de la donación traen consigo un especie de ahorcamiento financiero de las OSC que las obliga necesariamente a buscar en la venta de servicios modos de compensación de sus frágiles economías apartándose en muchos casos de la misión por la cual fueron creadas. Aunado a ello, observamos que en las últimas décadas ha habido una transición respecto de la proveniencia de los recursos que sostienen a las OSC. Los recursos de la cooperación internacional que durante el siglo pasado jugaron un papel trascendente en el fortalecimiento y la sostenibilidad de estas organizaciones han disminuido en la medida en que México dejó de ser un país prioritario para los intereses de la cooperación internacional a pesar de que los índices de pobreza, desigualdad y de violación de los derechos humanos no hayan disminuido. Con ello las otras fuentes de financiamiento cobraron relevancia, pero tanto los recursos públicos como los que provienen de donaciones privadas no han resultado tan significativos y sí con restricciones legales y burocráticas que obligan a las OSC a vender servicios más allá de su vocación por abordar los temas que les son trascendentes.
- 7) Respecto a la dimensión política identificamos una tendencia que por una parte se rige por las transformaciones que se han dado en el marco global de desarrollo de los Estados-Nación y que no necesariamente favorece el ensanchamiento del espacio público a fin de incluir la participación efectiva de diversos actores. Por otra parte, un sistema político mexicano que si bien se ha transformado y dio lugar a un sistema de partidos propio de las democracias representativas, no logró abandonar todavía las prácticas autoritarias del antiguo régimen y, por tanto, restringe las posibilidades reales de participación de actores sociales. Estas condiciones estructurales determinan profundamente las posibilidades de desarrollo de una ciudadanía activa y por tanto no hay un compromiso de los gobiernos para favorecer

la formación política de los ciudadanos. En este marco, la relación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil ha estado permeada por un diálogo que no necesariamente abre condiciones de participación real de estas organizaciones en el diseño y evaluación de las políticas públicas. Los espacios limitados de diálogo y negociación tienden a incrementar la distancia entre la política institucional y la política social y por tanto, los mecanismos actuales de participación no dan cabida a la búsqueda de alternativas de corresponsabilidad en el espacio público. Estos argumentos nos han llevado a sostener que en la actualidad se ha producido un retroceso de la democracia respecto a los avances paulatinos que se dieron a finales del siglo pasado y principios de este siglo. A pesar de estas condiciones desfavorables, que se suman a las que arrojan las dimensiones jurídica y económica, la información recabada muestra que las organizaciones de la sociedad civil siguen teniendo un papel y una función central en la creación de iniciativas vinculadas a la transformación de marcos legislativos, al diálogo con funcionarios de gobierno para incidir en las políticas públicas y a la creación de códigos y lenguajes que buscan acercar las demandas populares a las decisiones públicas. Si bien los escenarios representan condiciones desfavorables hay también un potencial propio de la sociedad organizada que se manifiesta como una gran capacidad de acción colectiva y solidaria y de búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas que aquejan a las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad como ocurrió en los sismos recientes.

- 8) Finalmente respecto a la dimensión sociocultural, el comportamiento de la información recabada en las entrevistas y cuestionarios muestra una tendencia similar. La ausencia de una cultura ciudadana y de derechos no favorece el desenvolvimiento de las organizaciones de la sociedad civil. No sólo se trata de la desconfianza que existe entre gobiernos y organizaciones sino también de la desconfianza que ocurre entre las propias organizaciones y entre éstas y la ciudadanía. La falta de un reconocimiento a los liderazgos, los protagonismos y la propia competencia por los recursos tienden a inhibir las posibilidades de acción colectiva y por tanto los escenarios de articulación en redes resultan difíciles. Lo

mismo ocurre respecto al desarrollo de una cultura de la donación. No existe confianza en el uso de los recursos y tampoco formalidad en el establecimiento de acuerdos y convenios que fomenten estas acciones. A pesar de que las organizaciones entrevistadas consideran que cuentan con el respaldo de la ciudadanía, esto ocurre en circuitos con los que llevan a cabo acciones determinadas, pero no se hacen visibles estos resultados de manera que contribuyan a la generación de una opinión pública favorable. Este factor resulta trascendente en la medida en que si bien hay una profunda cultura solidaria basada en la generosidad, el potencial que está presente en ella no se expande a través de la información veraz que dé cuenta de estas manifestaciones. Hay pues una ausencia de estrategias de visibilidad y comunicación social que resultan trascendentes para fomentar las acciones de las organizaciones de la sociedad civil en cuanto a la dimensión sociocultural.

- 9) Cabe entonces señalar, con los resultados obtenidos de este estudio, que si bien existen en la actualidad ambientes poco propicios para el mejor desenvolvimiento de las organizaciones de la sociedad civil, estas condiciones representan, al mismo tiempo, la posibilidad de producir una esfera de exterioridad respecto de la intervención del Estado y del mercado capaz de gestionar, junto con la ciudadanía, experiencias, conocimientos y herramientas en diversos ámbitos temáticos y territoriales con consecuencias importantes para el desarrollo de la sociedad. Es en este terreno que es posible generar una potencia que reorganice las condiciones de la relación entre estas esferas, aspecto fundamental en el reacomodo de las fuerzas políticas y sociales puestas en juego. En este sentido, la riqueza de las experiencias desarrolladas por las OSC en el ámbito micro social, a manera de laboratorios en que se experimentan propuestas y estrategias efectivas para el desarrollo local, el empoderamiento de las personas, el desarrollo de capacidades múltiples, la apertura de espacios de interlocución, entre otros, resulta fundamental. Las movilizaciones ocurridas tras los sismos de septiembre pasado son, nuevamente, un punto de empuje para construir estrategias que abonen a esta posibilidad.