

# FORO PÚBLICO

reformas  
legislativas  
para mejorar  
la organización  
de los ciudadanos



reformas  
legislativas  
para mejorar  
la organización  
de los ciudadanos

Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública

**Comité del CESOP**  
**Mesa directiva**

Dip. Gabriel Ávila Ruiz  
Presidente

Dip. Sergio Mancillas Zayas  
Dip. Alberto Esquer Gutiérrez  
Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz  
Secretarios

Karina Fernández Mejía  
Secretaria Técnica

**Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez  
Directora General

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo  
Encargado de la Dirección  
de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez  
Subdirector de Análisis  
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva  
Coordinadora Técnica

Javier Esquivel Díaz  
Coordinador de Vinculación y Difusión

Juan Pablo Aguirre Quezada  
J. Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Cornelio Martínez López  
Jesús Mena Vázquez  
Salvador Moreno Pérez  
Alejandro Navarro Arredondo  
Gabriela Ponce Sernicharo  
Investigadores

Trinidad O. Becerra Moreno  
Elizabeth Cabrera Robles  
Karen Nallely Tenorio Colón  
Luz García San Vicente  
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo  
Editor

José Olalde Montes de Oca  
Asistente Editorial

Centro de Estudios y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados,  
LXI Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso,  
Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo elec-  
trónico: cesop@congreso.gob.mx. Publicado en septiembre de 2011.

# Índice

|   |    |
|---|----|
| Presentación  | 6  |
| La otra agenda pendiente: leyes y políticas para una ciudadanía fuerte y organizada | 8  |
| <i>Mónica Tapia Álvarez</i>   |    |
| La transparencia y las donatarias: los datos y sus implicaciones                    | 20 |
| <i>Michael D. Layton</i>  |    |
| Marco legal y fiscal en Brasil y Chile  | 27 |
| <i>Felipe Hevia de la Jara</i>  |    |

# Presentación

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados tiene como una de sus responsabilidades dirigir y supervisar la recopilación de información centrada en la agenda legislativa que contribuya a optimizar el trabajo de la Cámara de Diputados.

En próximas fechas se realizará un foro público para discutir las reformas legislativas que pueden mejorar la organización de los ciudadanos. Por ejemplo, la Comisión de Hacienda analiza una de las diversas iniciativas de reforma sobre este tema en la que propone homologar la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley Federal de Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para facilitar el reconocimiento de éstas y fomentar su fiscalización.

Con el afán de promover una discusión amplia sobre un tema relevante para la construcción de ciudadanía en nuestro país, se presentan tres breves artículos de expertos sobre la materia. El primero discute el rezago en el que México se encuentra en relación con el tamaño de nuestra economía y el número de OSC en el país. De igual modo, analiza el costo fiscal de permitir un mayor número de éstas, en contraste con los beneficios que otorgan.

El segundo artículo argumenta que gracias a las recientes reformas legislativas que afectan al sector, el registro y la transparencia de las OSC es mucho mejor y se tienen los datos suficientes para mejorar la legislación.

El último artículo compara la legislación de Brasil y Chile con la nuestra y concluye que uno de los factores que ha logrado que las OSC crezcan en estos países es la relación directa con la autoridad local.

# La otra agenda pendiente: leyes y políticas para una ciudadanía fuerte y organizada

Mónica Tapia A.\*

## *Resumen*

México tiene pendiente realizar reformas de leyes y políticas públicas para fortalecer la ciudadanía organizada, que conduzca a la transformación de clientelas en ciudadanos. Actualmente el sector de OSC (organizaciones de la sociedad civil) mexicano es muy reducido, lo que se explica por la cantidad de trámites, recursos y obstáculos que se requieren para crear una organización; además de las dificultades de las OSC para procurar fon-

\* Egresada de El Colegio de México. Con becas del Consejo Británico y Conacyt estudió la Maestría en Planeación y Política Social en Países en Desarrollo, en la London School of Economics, en Londres, y la Maestría en Estudios Latinoamericanos, en la Universidad de Oxford, Inglaterra. Trabajó en la Presidencia de la República como directora de Desarrollo Región, y previamente como asesora de la negociación en Chiapas y reformas educativas. Fue voluntaria, coordinadora y consultora para diversas OSC. Desde 2003 es fundadora y directora ejecutiva de Alternativas y Capacidades, dedicada a fortalecer alternativas ciudadanas para el desarrollo social. Es coautora de investigaciones sobre fortalecimiento, incidencia en política pública, marco legal y fiscal e inversión social. Ha sido docente en diversas universidades y diplomados sobre desarrollo, incidencia en políticas públicas y política social.



dos y sostener sus actividades. Si queremos que la sociedad organizada continúe llevando a cabo proyectos para combatir muchos de los problemas actuales, se requiere fortalecer a la ciudadanía organizada, como contrapeso del gobierno y las empresas. Una reforma urgente es la homologación legal de las actividades de interés público que realizan las OSC. Para empezar a transitar hacia ese objetivo, el Colectivo Fortaleciendo causas ciudadanas propondrá a nuestros representantes en el Congreso de la Unión la reforma al artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) para que se adhiera una fracción refiriendo las actividades de las OSC, reconocidas en el artículo 5° de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las OSC. Con esta reforma se eliminarán barreras para la construcción de OSC y para su financiamiento, sin sacrificar la recaudación y dejando en manos de las autoridades fiscales y de la ciudadanía la transparencia sobre el destino de las donaciones privadas hacia causas sociales.

Vivimos aún bajo leyes y una cultura política en las que se asume que el gobierno lo hará todo, marginando el valor del asociativismo ciudadano. Predominan prejuicios y desconfianza de qué político o negocio está detrás de algunas organizaciones ciudadanas, junto con la vocación de los políticos por explicar e informar a —y no debatir con— los ciudadanos, quienes nunca están lo suficientemente enterados.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Otro ejemplo es la defensa de consumidores o la certificación de la responsabilidad ambiental de las empresas —funciones que en cualquier otro país del mundo serían labor de organizaciones independientes— que han sido tareas asumidas por instituciones gubernamentales, con facultades limitadas de sanción y frecuentemente capturadas por sus supuestos vigilados.

El marco para la participación ciudadana tradicionalmente se ha entendido como la iniciativa y consulta popular, el referéndum y plebiscito y recientemente la reelección de legisladores y alcaldes. Estas reformas sin lugar a dudas darán mayor peso a los ciudadanos en los procesos políticos, pero existe también otra agenda pendiente de reformas de leyes y políticas públicas para fortalecer a la ciudadanía organizada. No se trata que desde el gobierno se formen organizaciones, sino de crear un clima propicio para que los ciudadanos se organicen e impulsen soluciones a los problemas públicos o sean contrapesos para denunciar y desalentar comportamientos negativos.

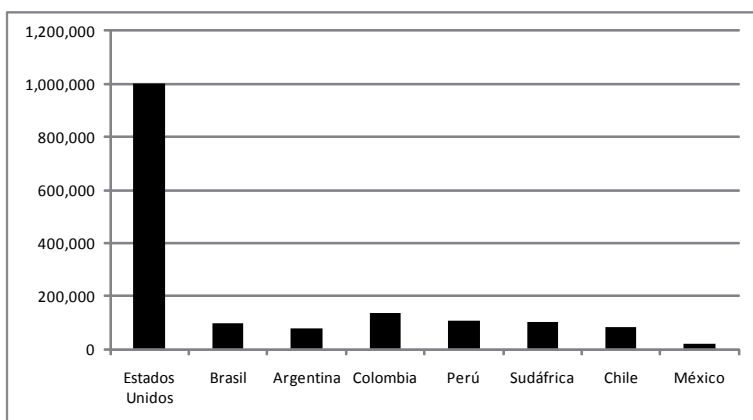
*¿Por qué necesitamos organizaciones de la sociedad civil?*

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) —la denominación positiva que gradualmente ha sustituido al término de organización no gubernamental (ONG)— ayudan a mejorar las políticas públicas al: 1) fomentar la transparencia y la rendición de cuentas vigilando a los funcionarios públicos y la desviación de recursos; 2) garantizar los derechos humanos y el Estado de derecho, defendiendo a grupos vulnerables e influyendo en el marco legal por medio de sentencias y jurisprudencia; 3) contribuir a mejorar la prestación de servicios públicos, introduciendo nuevos métodos o atendiendo a los beneficiarios de una forma personalizada; 4) promover la organización y la representación de sectores pobres ayudándoles a formar una fuerza colectiva que modifique sus condiciones de vida; 5) involucrar por medio del voluntariado y la filantropía a más personas en la esfera pública y la resolución de problemas públicos, fomentando al mismo tiempo responsabilidades cívicas; 6)

promover alianzas público-privadas y planes de largo plazo (5 a 20 años) para el desarrollo regional; 7) incidir en la agenda pública, la formulación de las políticas públicas y la legislación, con su conocimiento, experiencia y propuestas innovadoras.<sup>2</sup>

Sin embargo, aún falta construir una nueva institucionalidad democrática entre las OSC, el Estado y las políticas públicas. En primer lugar, el sector de OSC mexicano es muy pequeño. Como se puede apreciar en la Gráfica 1, Estados Unidos tiene 50 veces más organizaciones que México, cuando su PIB per cápita es sólo cinco veces mayor. Incluso países como Brasil o Chile con PIB per cápita muy cercanos a México, tienen 10 y cuatro veces más organiza-

Gráfica 1. Número de OSC registradas



Fuente: Gonzalo de la Maza con datos de ONU en *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*, 2010.

<sup>2</sup> Una explicación más amplia y ejemplos pueden encontrarse en Mónica Tapia: “Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas” en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas. Los grandes problemas de México*, vol. XVI, México, El Colegio de México, 2011.

ciones que México. Destaca Colombia, que actualmente se ha convertido en un referente actual, con un PIB per cápita más bajo y seis veces más organizaciones que México.

Este reducido número de OSC en México se explica por la cantidad de trámites, recursos y obstáculos que se requieren para crear una organización (de servicios a terceros, formalmente constituida):<sup>3</sup>

1. Registrar el nombre en la Secretaría de Relaciones Exteriores.
2. Elaborar un acta constitutiva protocolizada por un notario, con un costo de \$3,000 hasta \$15,000, dependiendo del estado y tarifas notariales.
3. Inscribirse en el Registro Federal de Causantes (RFC) para abrir una cuenta de banco.
4. Inscribirse en el Registro Federal de OSC y obtener la Clave Única de Inscripción (CLUNI).
5. Ser autorizada por el Sistema Tributario de Administración (SAT) para emitir recibos deducibles de impuestos, comúnmente llamadas *donatarias autorizadas*.

En algunos estados es necesario inscribirse a otros registros estatales y municipales, y si se quiere crear una Institución de Asistencia Privada, hay que agregar que la junta estatal debe aprobar la redacción de su acta constitutiva.

Cumplir con estos trámites sólo es para crear la figura jurídica de la organización, requisito indispensable para tener acceso a financiamientos y donativos, pero no garantiza que la organización obtenga recursos públicos o pri-

<sup>3</sup> 16 pasos para construir tu organización. *Manual de constitución legal de asociaciones civiles*, publicado por Alternativas y Capacidades. Es una guía completa de estos pasos y sus requisitos.

vados en automático. Una vez que la organización existe se requerirá procurarle fondos para sostener sus actividades y sobrevivir, presentando propuestas en convocatorias, buscando donantes privados o gestionando otros apoyos. Para un ciudadano común y corriente (sin conexiones o recomendaciones) concluir estos trámites le llevará de seis meses a tres años, dependiendo de la agilidad de cada dependencia,<sup>4</sup> los viajes y gestiones que deba hacer<sup>5</sup> y qué tan bien orientada esté para cumplir de manera satisfactoria con lo solicitado por la autoridad (si su notario incluyó en el acta constitutiva ciertas cláusulas, si el objeto social está redactado de un “modo aceptable” para la autoridad, si cuenta con una constancia de acreditación de alguna autoridad, etc.).

En contraste, para crear una organización en Estados Unidos sólo es necesario el trámite notarial gratuito con literalmente miles de notarios en cada estado y la autorización del equivalente al SAT. En Chile, hay dos tipos de registro: las organizaciones dedicadas al deporte o asociaciones de barrio sólo se inscriben de manera rápida en la municipalidad y las organizaciones tipo OSC (corporación o fundación) pueden inscribirse por medio de un notario o en la municipalidad. La inscripción de ambas es tan fácil como sacar un acta de matrimonio y en ninguno sobrepasa los tres meses (véase el artículo de Felipe Hevia en esta misma publicación).

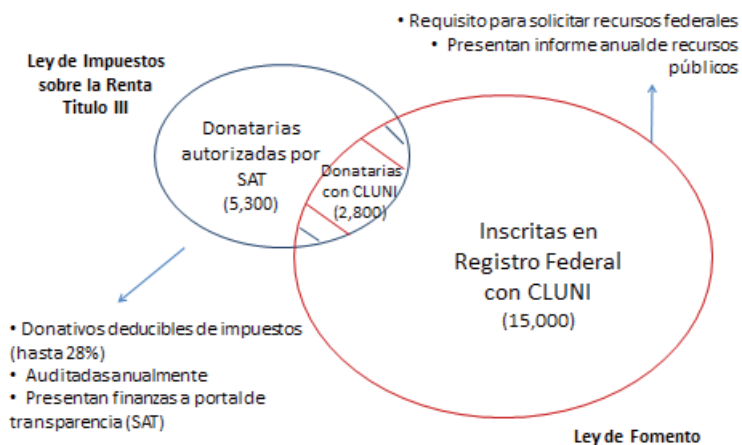
<sup>4</sup> La cita en el SAT para comenzar el proceso y la revisión de documentos legales puede tomar de uno a tres meses.

<sup>5</sup> La mayor parte de las dependencias a las que se debe acudir están en ciudades capitales y es frecuente que los propios funcionarios, supuestamente encargados de atender estos temas, desconozcan los requisitos y trámites correspondientes.

## La agenda pendiente de leyes y políticas de fomento a OSC

El marco fiscal y legal de las organizaciones en México está regido por dos leyes: 1) el Título III de la Ley de Impuestos sobre la Renta, y 2) la Ley de Fomento a las Actividades de las OSC. A partir de ambas leyes, hay dos principales registros nacionales oficiales: el Directorio de Donatarias Autorizadas creado por el SAT, que a la fecha cuenta con 5,300 organizaciones, museos, universidades y bibliotecas, y el Registro Federal de OSC ([www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/servicios/donatarias/autorizadas/30\\_1635.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/30_1635.html)), donde hay alrededor de 15,000 organizaciones con CLUNI ([www.corresponsabilidad.gob.mx](http://www.corresponsabilidad.gob.mx) y buscador de OSC en menú izquierdo). Solamente 2,800 OSC inscritas en el Registro Federal son también donatarias autorizadas; alrededor de 12,000 OSC inscritas con CLUNI en el Registro Federal no son donatarias autorizadas, como se muestra en la Gráfica 2. Esto crea en la realidad dos marcos jurídico-fiscales. Las

Gráfica 2. Dos marcos jurídicos para OSC



OSC donatarias autorizadas pueden recibir donativos deducibles de impuestos (hasta 28% como se explica más abajo), no pagan (ni acreditan) IVA ni ISR o IETU, son auditadas anualmente si sus ingresos son mayores a \$400,000 y presentan un informe financiero en el portal de transparencia del SAT.<sup>6</sup> Las OSC con CLUNI pueden acceder a convocatorias y apoyos de programas públicos federales —aunque sólo 10% de ellas recibe estos apoyos, de acuerdo con la última evaluación de las políticas de fomento de 2009— y debe informar anualmente al Registro Federal sobre estos apoyos recibidos.

*¿Por qué se han creado dos marcos legales o “ventanillas” de recursos?*

Aunque la Ley de Fomento se aprobó como una ley marco para el sector, incluyendo los estímulos fiscales, el SAT se mantiene como “portero de entrada” al régimen de donatarias autorizadas, bajo la excusa de que sólo puede aprobar a las OSC cuyas actividades se apeguen al artículo 95 de la

<sup>6</sup> A pesar de estar hecho para que la ciudadanía consulte la transparencia de las OSC es bastante complicado acceder a él: [www.sat.gob.mx/Oficina virtual/Orientación fiscal, quejas, sugerencias y reconocimientos/Servicios por Internet/Donatarias Transparencia/Consulta](http://www.sat.gob.mx/Oficina_virtual/Orientación_fiscal_quejas_sugerencias_y_reconocimientos/Servicios_por_Internet/Donatarias_Transparencia/Consulta) o [https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx/psp/psatpp/CUSTOMER/CUST/e/?url=https%3a%2f%2fportalsat.plataforma.sat.gob.mx%2fTransparenciaDonaciones%2ffaces%2fpublica%2ffrmSubMenuTransparencia.jsp&PORTALPARAM\\_PTCNAV=SAC\\_DONATARIAS\\_TRANSPARENCIA1&EOPP.SCNode=CUST&EOPP.SCPortal=CUSTOMER&EOPP.SCName=SAT\\_CA\\_REGISTRATION\\_DONEE\\_1&EOPP.SCLabel=Donatarias%20Transparencia&EOPP.SCPTfname=SAT\\_CA\\_REGISTRATION\\_DONEE\\_1&FolderPath=PORTAL\\_ROOT\\_OBJECTS.SAT\\_CONTRIBUTOR\\_ATTENDANCE.SAT\\_CA\\_REGISTRATION\\_DONEE\\_1.SAC\\_DONATARIAS\\_TRANSPARENCIA1&IsFolder=false](https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx/psp/psatpp/CUSTOMER/CUST/e/?url=https%3a%2f%2fportalsat.plataforma.sat.gob.mx%2fTransparenciaDonaciones%2ffaces%2fpublica%2ffrmSubMenuTransparencia.jsp&PORTALPARAM_PTCNAV=SAC_DONATARIAS_TRANSPARENCIA1&EOPP.SCNode=CUST&EOPP.SCPortal=CUSTOMER&EOPP.SCName=SAT_CA_REGISTRATION_DONEE_1&EOPP.SCLabel=Donatarias%20Transparencia&EOPP.SCPTfname=SAT_CA_REGISTRATION_DONEE_1&FolderPath=PORTAL_ROOT_OBJECTS.SAT_CONTRIBUTOR_ATTENDANCE.SAT_CA_REGISTRATION_DONEE_1.SAC_DONATARIAS_TRANSPARENCIA1&IsFolder=false)

Ley de Impuestos sobre la Renta. De este artículo están excluidas, y por ello no pueden ser donatarias autorizadas organizaciones que defienden derechos humanos y sociales, como Incide Social; promueven la educación cívica, como Alianza Cívica; defienden los derechos de los consumidores, como El Poder del Consumidor o la libertad de expresión y prensa, como CENCOS; promueven la transparencia, como El Avispero; promueven la economía solidaria, como los proyectos productivos que apoya la Fundación del Empresariado en México (Fundemex) o trabajan por el medio ambiente en áreas urbanas como las organizaciones ambientales que el Fondo Mexicano para la Conservación financia, entre muchas otras actividades y organizaciones que sí están reconocidas en la Ley de Fomento y cuentan con CLUNI.

### *¿Cómo funciona la deducción de impuestos de donativos a OSC?*

En todos los países con un marco legal apropiado para las OSC, la ley define que ciertas actividades son de interés público y, por lo mismo, el Estado bajo determinado esquema de incentivos fiscales está dispuesto a sacrificar cierto ingreso a cambio de que los actores que promueven estas actividades tengan donaciones. El costo o sacrificio fiscal de la deducibilidad de las donaciones en México es bastante limitado, pues sólo se llega a deducir hasta 30% de cada peso donado; es decir, 70% es una donación neta del contribuyente. Los beneficios que las OSC aportan, produciendo bienes y servicios de interés público como Estado de derecho, gobernabilidad, rendición de cuentas y límites a la corrupción, son mucho mayores que este costo. A escala internacional los datos en México señalan que por cada



peso que se dona, las OSC generan mayores recursos vía donaciones en especie, voluntariado y otros recursos. En el caso de México las cuentas quedan así:

|                                  | <i>Gobierno pierde</i> | <i>Donante aporta</i> | <i>OSC aporta (voluntariado, ingresos autogenerados, recursos gubernamentales)*</i> | <i>Beneficio público que la sociedad gana</i> |
|----------------------------------|------------------------|-----------------------|---|---|
| Por 1 peso de donativo deducible | - \$0.30               | \$0.70                | \$4.00  | \$4.70  |

\* Información del portal de transparencia del SAT muestra que en 2007 aproximadamente una cuarta parte de los ingresos que obtuvieron las donatarias autorizadas provenían de donativos; mientras que las tres cuartas partes restantes tuvieron su origen en otras fuentes. Para el año 2008 sólo una quinta parte de sus ingresos provino de donativos y las cuatro quintas partes restantes de fuentes distintas.

Fuente: Cálculos propios a partir de deducciones máximas sobre tasa gravable y datos del portal de transparencia del SAT.

En las próximas semanas la Comisión de Hacienda del Congreso de la Unión deberá discutir una iniciativa que modifica el artículo 95 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y abre la posibilidad de que otras organizaciones que realizan actividades de interés público, según la Ley de Fomento en su artículo 5º, puedan acceder al régimen de donatarias autorizadas. Esta simple modificación ayudaría a construir leyes y registros más homologados, creando no sólo un clima propicio para que más ciudadanos se organicen y trabajen por el interés público, en lugar de que se desgasten completando múltiples trámites en diversas ventanillas, sino mayor transparencia y rendición de cuen-

tas del sector de OSC. Entre más donatarias autorizadas haya, más transparencia y rendición de cuentas tendremos de sus finanzas y actividades al estar obligadas a auditarse y presentar públicamente esta información en el portal de transparencia del SAT.<sup>7</sup>

### *¿Quiénes se podrían oponer a esta reforma?*

Existen prejuicios sobre el sector de OSC que inhiben una reforma que facilite la creación y registro de estas organizaciones. Asimismo, una burocracia media dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público defiende una cultura de desconfianza y legalista, que impone requisitos excesivos, sobre todo cuando el SAT ni ninguna autoridad cuentan con la capacidad de visitar, juzgar y hacer constar que todas las organizaciones solicitantes realizan todos los días las actividades que su objeto social señala. Al final la decisión discrecional de autorizar o no a miles de organizaciones del país con base en una lectura del acta constitutiva queda en manos de no más de 15 abogados recluidos en las oficinas centrales del SAT en la ciudad de México. Por alguna razón, que en mis clases de derecho constitucional no aprendí, esta burocracia ha convencido a algunos de que la Ley de Impuestos sobre la Renta vale más que la Ley de Fomento y que, por ello, no pueden homogeneizarse ni coordinarse.

<sup>7</sup> Una alianza de OSC mexicanas e internacionales, junto con fundaciones y academia, construyen un portal amigable para consultar la información de las OSC que proviene del portal de transparencia del SAT. Este portal se construye retomando la experiencia de buenas prácticas internacionales, como son los sitios [www.foundationcenter.org](http://www.foundationcenter.org) y [www.guidestar.org](http://www.guidestar.org)

Quienes creemos que el país requiere reformas urgentes y de gran visión, quienes creemos que México necesita más y mejor ciudadanía, promoveremos la aprobación de esta reforma, y seguiremos impulsando la agenda pendiente de políticas de fomento a las OSC.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Para mayor información, consúltese [www.causasciudadanas.org](http://www.causasciudadanas.org)

# La transparencia y las donatarias autorizadas: los datos y sus implicaciones

Michael D. Layton\*

## *Resumen*

En los últimos años se han visto avances muy importantes en términos de la disponibilidad de datos sobre organizaciones de la sociedad civil, particularmente sobre las donatarias autorizadas (DA) por el SAT para recibir donativos deducibles de impuestos. Por primera vez el Congreso de la Unión puede formular políticas públicas basadas en datos duros del sector no-lucrativo. El análisis de estos datos revela que hay un número muy

\* Actualmente se desempeña como director del Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil y como coordinador académico del Seminario de Filantropía Corporativa en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. En este mismo instituto funge como profesor titular del Departamento de Estudios Internacionales y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Su libro más reciente es *Filantropía y sociedad civil en México: Análisis de la ENAFI 2005-2008* (Miguel Ángel Porrúa, 2010), con Alejandro Moreno. Ha trabajado como consultor y asesor de una serie de instituciones donantes, entre las cuales se encuentran Fundación Ford, Fundación Kellogg, Fundación Packard y United Way International. En el ámbito académico ha sido profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Yale (1999-2000) y profesor visitante en la Universidad de Wesleyan (1997-1999). Obtuvo los grados de maestría y doctorado en Ciencia Política por parte de la Universidad de Duke (1993, 1997).

reducido de organizaciones, especialmente donatarias; el impacto recaudatorio de la deducibilidad de donativos es muy limitado; la expansión de la transparencia de los datos financieros del sector y el mejoramiento en la fiscalización de las autoridades, así como los objetivos de bien público de las OSC, justificarían una reforma.

## *Introducción*

En los últimos años se han visto avances muy importantes en términos de la disponibilidad de datos sobre organizaciones de la sociedad civil, particularmente sobre las donatarias autorizadas (DA) por el SAT para recibir donativos deducibles de impuestos. Un ejemplo es el “Reporte de Donatarias Autorizadas”, informe que debe entregar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) al Congreso, con fundamento en el artículo 28 de la Ley de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal.<sup>1</sup> Un segundo ejemplo son las cifras obtenidas del portal de transparencia del SAT, con base en la Ficha 16/ISR de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2009.<sup>2</sup> Es una obli-

<sup>1</sup> Lo más reciente está disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Reporte\\_Donatarias/reporte\\_de\\_donatarias\\_2009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Reporte_Donatarias/reporte_de_donatarias_2009.pdf) (consultado el 14 de agosto de 2011).

<sup>2</sup> En la página del SAT ofrece las siguientes instrucciones para acceder al Portal de Transparencia: “Para consultar información de las Donatarias Autorizadas que cumplieron con transparencia en el uso y destino de los donativos que recibieron, debe seguir los siguientes pasos: Orientación y contacto / Orientación, quejas, sugerencias y reconocimientos / Servicios por Internet / Donatarias Transparencia / Consulta / Consulta para la Ciudadanía de las Donatarias Autorizadas por Ejercicio Fiscal”. Acceso: [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/servicios/donatarias/autorizadas/30\\_18242.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/30_18242.html) (consultado el 14 de agosto de 2011).

gación que cada donataria participe en el portal con sus datos financieros, especialmente sobre el uso y destino de sus donativos.

El análisis de estos datos revela que: hay un número muy reducido de organizaciones de la sociedad civil (OSC), especialmente donatarias; el impacto recaudatorio de la deducibilidad de donativos es muy limitado, especialmente tomando en cuenta la contribución de las DA a la generación de bienes públicos. Estos avances en la transparencia de los datos financieros y mejoras en la fiscalización de las autoridades justifican políticas que tiendan a la expansión del número de DA.

### *Un número reducido de organizaciones en México*

El punto de partida para una discusión sobre la sociedad civil es establecer cuántas organizaciones existen. En 2011 hay 5,318 donatarias autorizadas y 15,347 registradas con la Clave Única de Inscripción al Registro (CLUNI); 2,809 de las donatarias (más de la mitad) también son CLUNI. En datos recientemente publicados por el INEGI se identificaron 40,089 instituciones sin fines de lucro legalmente constituidas en el país.<sup>3</sup> Tomando en cuenta este número, sólo una de cada ocho organizaciones tiene el estatus de donataria.

Si las cifras dentro de México son decepcionantes, la perspectiva es peor frente a la información de otros países. Los estudios internacionales han encontrado consistentemente que el sector en México está subdesarrollado.<sup>4</sup> Por

<sup>3</sup> De los datos del INEGI se puede calcular que poco más de 20 mil cumplen con los criterios de ser no partidistas, no tener fines religiosos ni de autobeneficio.

<sup>4</sup> Ireri Ablanado Terrazas, *Las organizaciones de la sociedad civil*

ejemplo, en Estados Unidos el Servicio de Impuestos Interno (IRS, por sus siglas en inglés) reporta 1.2 millones de organizaciones clasificadas como 501(c) (3), las equivalentes a donatarias autorizadas.<sup>5</sup> En un país tres veces más grande que México en población, tiene 2,000 veces más organizaciones. El déficit de asociaciones es real y debe ser sujeto a políticas públicas.

### *Impacto recaudatorio limitado*

El primer punto de partida es el error de pensar en los incentivos fiscales como un “gasto fiscal”, cuando en realidad los donativos representan una inversión social por parte de personas físicas y personas morales a donatarias. La figura de donatarias incluye, también, a entidades gubernamentales; en un análisis de donativos se encuentra que 14% de las donaciones fueron destinadas a entidades gubernamentales.<sup>6</sup> De hecho, por cada peso donado y destinado a la generación de un bien público, el costo para la autoridad fiscal es nada más de 30 centavos, ya que el donante absorbe los restantes 70 centavos.<sup>7</sup> En segundo lugar está la intención de recalcar que el monto que se identifica como “gasto fis-

---

*en la legislación mexicana*, ICNL, Washington D.C., 2009 y M. Salamon Lester, *Global Civil Society*, The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Baltimore, 1999.

<sup>5</sup> *Internal Revenue Service Data Book*, 2009, tabla 25, p. 56. Disponible en: <http://www.irs.gov/pub/irs-soi/09databk.pdf>, (consultado el 10 de agosto de 2011).

<sup>6</sup> Michael Layton, Ana Paulina Rosas y María Terán Hiram García, *Donativos recibidos por las entidades y dependencias de gobierno*, 18 de noviembre de 2009, estudio no publicado, proyecto sobre filantropía y sociedad civil, ITAM.

<sup>7</sup> Véase artículo de Mónica Tapia en esta publicación.

cal” para los donativos representa uno de los gastos fiscales más pequeños.

La SHCP estima que el gasto fiscal en el impuesto sobre la renta empresarial en 2011 sería de \$1,496 millones, o 0.015% del PIB, versus \$ 9,005 millones o 0.0632% por las deducciones de la compra de automóviles.<sup>8</sup> El gasto por personas físicas es sólo de \$442 millones o 0.0031% del PIB y no representa ni 10% de las deducciones por gastos médicos y seguros.<sup>9</sup>

Es decir, este “gasto” del gobierno es, también, una inversión social, ya que el dinero debe irse al fin y objeto social de las donatarias autorizadas que cuentan siempre con un propósito social, establecido por el Congreso en la LISR y en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC.

### *Mejoras en transparencia y fiscalización*

Los datos utilizados en este ensayo no estaban disponibles antes de 2007, cuando el Congreso empezó a aprobar reformas a favor de la transparencia de las organizaciones. Pero hay que reconocer que las mismas organizaciones han sido socias del Congreso en este esfuerzo y han actuado a favor de la transparencia, tanto en términos de la transparencia de los fondos federales —con la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad

<sup>8</sup> SHCP, “Presupuestos de gastos fiscales 2011”, Gastos fiscales por deducciones en el impuesto sobre la renta empresarial, cuadro 2.1.1, p. 16. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos\\_presupuesto\\_gastos/presupuesto\\_gastos\\_fiscales\\_2011.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_presupuesto_gastos/presupuesto_gastos_fiscales_2011.pdf) (consultado el 14 de agosto de 2011).

<sup>9</sup> *Ibid.*, cuadro 2.2.1, p. 35.



Civil (artículo 7. V)—, como de los ingresos de las donatarias.<sup>10</sup> En el debate de la Reforma Fiscal 2007 las coaliciones de organizaciones más importantes establecieron la expansión de la transparencia como un punto clave de su agenda.<sup>11</sup>

En términos de fiscalización, el SAT ha indicado que las donatarias van a estar sujetas a un proceso de auditoría. Ningún representante del sector está en desacuerdo con la idea de descubrir los fraudes verdaderos y que sufran las consecuencias los culpables. Otro indicador de la seriedad del SAT es el hecho de que, en al año 2011, disminuyó drásticamente el número de organizaciones autorizadas como donatarias; de 7,004 a 5,318, principalmente por no cumplir con el requisito del portal de transparencia o con la presentación de un dictamen fiscal.<sup>12</sup> Con este proceso de depuración de la lista de donatarias el SAT demuestra su compromiso de crear una lista de donatarias sumamente segura, para promover más confianza por parte de los donantes.

### *Conclusión*

Estas reflexiones, basadas en datos confiables y actuales tienden a una conclusión: México enfrenta un déficit en términos de organizaciones, especialmente en el número de organizaciones autorizadas para emitir recibos deducibles de impuestos y estar exentas del pago de impuestos.

<sup>10</sup> Sergio García, Michael Layton, Laura García e Ileri Ablanado, *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*, Incide Social, México, 2007, pp. 75, 82-84.

<sup>11</sup> García *et al.*, *Definición de una agenda fiscal...*, *op. cit.*, cap. VI.

<sup>12</sup> Véase el documento “Estadísticos”, en el sitio [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/servicios/donatarias/autorizadas/30\\_1635.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/30_1635.html) (consultado el 14 de agosto de 2011).

El costo de promover que haya más organizaciones y más donatarias es mínimo en términos de cualquier cálculo de gasto fiscal, pero el beneficio en términos de un tejido social más fuerte y más servicios a un costo reducido para el Estado es enorme.

# Marco legal y fiscal de organizaciones de la sociedad civil en Brasil y Chile\*

Felipe Hevia de la Jara\*\*

## *Resumen*

México, con 112 millones de habitantes, tiene un poco más de 40,089 organizaciones e instituciones sin fines de lucro,<sup>1</sup> de las cuales alrededor de 20,000 se conside-

\* Para este artículo se contó con el apoyo invaluable de Felipe Viveros y de Maria do Carmo Albuquerque, a los que agradezco su generosidad y los eximo de los errores y omisiones, que son responsabilidad exclusiva del autor.

\*\* Felipe Hevia de la Jara (México, 1975). Doctor en Antropología. Profesor-investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Golfo (CIESAS-Golfo) y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel I). Realizó una estancia posdoctoral en el Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP), São Paulo, Brasil. Ha escrito diversos libros, artículos y ponencias sobre sociedad civil, participación ciudadana, contraloría social y política social. Sus principales líneas de investigación son relaciones sociedad-estado, contraloría social, participación ciudadana, organizaciones sociales, programas de transferencias condicionadas, educación y política social. Su más reciente publicación es “Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza” editado en Bruselas por Peter Lang Pub. en 2011. Correo electrónico: fhevia@ciesas.edu.mx

<sup>1</sup> INEGI, *Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México, 2008, 2011*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/conte>

ran organizaciones de la sociedad civil (OSC) de beneficio a terceros. Este número, si bien importante, se encuentra lejos de las más de 86,723 que existen en Chile, o del total de OSC brasileñas que, según la fuente que se consulte, anda entre 200,000 y 338,162. ¿Influyen los marcos legales y fiscales para dar cuenta de estas diferencias? Este artículo sostiene que, en efecto, los marcos legal y fiscal son factores claves para construir un tejido asociativo que permita la creación de un espacio público más sano y diverso.

El objetivo del artículo es describir los marcos legales y fiscales de las organizaciones de la sociedad civil en Brasil y Chile para conocer buenas prácticas. Se concluye que esta revisión permite encontrar aspectos en la legislación mexicana que podrían facilitar la generación y promoción de asociaciones sin fines de lucro y reconocer sus aportes al interés público.

### *Brasil*

Según información oficial, en 2005 existían 338,162 fundaciones privadas y asociaciones sin fines lucrativos en Brasil, incluyendo 39,395 asociaciones relacionadas con la asistencia social y 60,259 relacionadas con el desarrollo y la defensa de derechos. Estas organizaciones empleaban a 5.3% de todos los asalariados de Brasil, un promedio de 1.7 millones de personas.<sup>2</sup>

---

nidos/Proyectos/SCN/C\_Anuales/c\_secinst/Pub\_Y\_Prod/default.aspx?t=27750.

<sup>2</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2005*, Río de Janeiro, IGBE, 2008, pp. 21, 59. Cabe señalar que Brasil incluye en esta categoría asociaciones religiosas, de educación e investigación, aso-

La gran mayoría de organizaciones de la sociedad civil en Brasil tiene la figura de asociación y/o fundación.<sup>3</sup> Las asociaciones civiles se definen por su finalidad no lucrativa, y el nuevo código civil restringe la creación de nuevas fundaciones para fines religiosos, morales, culturales o de asistencia, sin modificar las fundaciones ya existentes.<sup>4</sup>

En 1999 el gobierno de Fernando Henrique Cardoso creó la figura de Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público —Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)—, por medio de la ley 9790/99. Esta ley buscaba mejorar el marco legal, simplificando así el régimen jurídico de estas asociaciones, que no tenían reconocimiento claro.<sup>5</sup> En esta ley se definió como OSCIP a las personas jurídicas de derecho privado, sin fines lucrativos, que en sus objetivos sociales y estatutos incluyeran funciones de promoción de la asistencia social, salud, educación, seguridad alimentaria, desarrollo económico, defensa del medio ambiente, promoción de los derechos establecidos, de la paz, de los derechos humanos y la democracia, entre otros.<sup>6</sup>

---

ciaciones patronales y profesionales, y de cultura y recreación, entre otras.

<sup>3</sup> Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, *O Novo Código Civil e o Estatuto Social das ONGs*, 2011. Disponible en <http://www.abong.org.br/ongs.php?id=19>.

<sup>4</sup> *Idem*; República Federativa de Brasil, *Lei 10.406/2002 Código Civil Brasileiro. Civil*, 10 de enero de 2002.

<sup>5</sup> Gustavo Braga, Paulo S. Maia, Sebastiao Azevedo y Silvio SantâAna, “Legislación vigente para el sector privado y sin fines de lucro en Brasil”, en Ana Oliveira (coord.), *Marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica*, Washington, DC, INCL/BID/PNUD, 1997.

<sup>6</sup> República Federativa de Brasil, *Lei 9790/99- Lei das Oscip*, 1999. Disponible en <http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/reforma-sinstitucionais/sintasedaleislacao/leis/LEI%2009.790.99.pdf>.

La ley 9790 también creó un instrumento de cooperación entre el poder público y estas organizaciones, denominado Termo de Parceria, que podría comprenderse como un “convenio de colaboración”. Gracias a estos instrumentos, las OSCIP pueden participar en todo el ciclo de diversas políticas públicas, en los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), y su actuación es fiscalizada por los órganos del poder público y por los consejos de políticas públicas que regulan campos específicos de actuación, como la salud, educación, asistencia social y atención de grupos vulnerables, como los adultos mayores y la niñez.

Para que una asociación pueda ser una OSCIP requiere elaborar un acta constitutiva (estatuto) y registrarla ante notario público; inscribirse en el Catastro Nacional de Personas Jurídicas del Ministerio de Hacienda; presentar cada año una declaración de informaciones económico-fiscales de la persona jurídica donde se hace constar que la organización está exenta de impuesto sobre la renta; y solicitar su inscripción al Ministerio de Justicia como OSCIP, donde se incluya el balance patrimonial, declaración de información económico-fiscal de la persona jurídica; y la declaración individual de cada miembro del directorio que no ejerce cargo, empleo o función pública. Una vez registrada como OSCIP, inscribirse al Catastro Nacional de Entidades de Utilidad Pública.<sup>7</sup>

En términos fiscales, las OSCIP tienen dos tipos de beneficios. Por un lado, se consideran entidades “inmunes”, lo que significa que están exentas de pagar impuesto sobre la

<sup>7</sup> Ministério da Justiça do Brasil, *Oscip*, 2011. Disponible en <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ0FA9C8DBITEMIDB54EE78E-2719487296BCF45864F4789DPTBRNN.htm>.

renta, incluyendo al personal contratado, siempre y cuando no reciban remuneraciones superiores al límite establecido para los servidores del Poder Ejecutivo federal, y cuando respeten las siguientes indicaciones: no remunerar de ninguna forma a sus dirigentes; aplicar íntegramente en el país sus recursos para el desarrollo de sus objetivos institucionales; mantener una contabilidad acorde a las normas contables brasileñas, y presentar un informe anual al Ministerio de Hacienda, entre otras.<sup>8</sup> El segundo beneficio fiscal con que cuentan las OSCIP es que las donaciones que otras personas jurídicas realicen pueden ser deducibles del impuesto sobre la renta y de la contribución social sobre el lucro, con un límite de 2% de los ingresos declarados.<sup>9</sup> Pero este beneficio sólo es para personas jurídicas, las personas físicas no pueden deducir del impuesto sobre la renta donaciones a OSCIP.<sup>10</sup>

Sin embargo, en Brasil no todas las asociaciones y fundaciones sin fines lucrativos tienen la figura de OSCIP. Existen miles de asociaciones sin fines de lucro que actúan en el espacio público y que dependen de los marcos legales que existen en sus ámbitos de actuación. Así, por ejem-

<sup>8</sup> Ministério da Fazenda, *Entidades imunes e isentas*, 2011. Disponible en <http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/DIPI/2005/PergResp2005/pr24a31.htm>.

<sup>9</sup> Juliana Amaral Toledo y Mühringer, "Tributação do Terceiro Setor. Um breve guia prático para doações de pessoas jurídicas", *Filantropia.org*, 2011. Disponible en <http://www.filantropia.org/tributacao.htm>.

<sup>10</sup> Marco Aurelio Bicalho y Abreu Chagas, "Contribuições dedutíveis do imposto de renda", *Escrita, Biblioteca virtual de escritores*, 2011. Disponible en [http://www.escrita.com.br/escrita/leitura.asp?Texto\\_ID=10528](http://www.escrita.com.br/escrita/leitura.asp?Texto_ID=10528); República Federativa de Brasil, *Decreto No 3000, de 26 de março de 1999*, 1999. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3000.htm).

plo, aquellas asociaciones que trabajen en el ámbito de la asistencia social deben inscribirse al Consejo de Asistencia Social de cada municipio, consejo que tiene una composición paritaria entre funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil.<sup>11</sup> Lo mismo sucede con organizaciones que trabajen en el ámbito de la niñez y la adolescencia, que tienen que inscribirse en el Consejo Tutelar de cada municipio. En estos casos, las instituciones de educación y asistencia social también se consideran “inmunes” y, por tanto, están exentas de pagar impuesto sobre la renta. También las personas jurídicas pueden deducir sus donaciones de impuestos, siempre y cuando estas organizaciones promuevan la cultura —las personas físicas pueden deducir hasta 6% y las jurídicas hasta 4% del impuesto a pagar— o hagan donaciones a los fondos municipales, estatales o federal de niñez y adolescencia, administrados por los respectivos consejos con representación paritaria, donde se puede deducir hasta 6% para personas físicas y 1% para personas jurídicas.<sup>12</sup>

### *Chile*

En Chile no existe información oficial sobre el número de organizaciones sin fines de lucro; sin embargo, estudios

<sup>11</sup> Felipe Hevia, “Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 39, 2011.

<sup>12</sup> Bicalho y Chagas, “Contribuições dedutíveis do imposto...”, *op. cit.*; Dalen Jacomino, “11 Coisas que você precisa saber antes de fazer uma doação”, *Filantropia.org*, 2011. Disponible en <http://www.filantropia.org/11CoisasAntesDeDoar.htm>; Ministério da Justiça do Brasil, *op. cit.*: República Federativa de Brasil, *Decreto No 3000, op. cit.*



confiables calculan entre 55 mil y 86,723 organizaciones para 2004.<sup>13</sup> Este sector emplea a 2.6% de la población económicamente activa y representa 1.5% del PIB, siendo el mayor sector sin fines de lucro de toda América Latina. Chile también es el país líder en voluntariado (que se estima aportó 143 mil trabajos de tiempo completo en 2004), concentrando su actividad en la provisión de servicios de salud, educación, servicios sociales y desarrollo comunitario.<sup>14</sup>

Hasta 2011, las figuras jurídicas para una asociación no lucrativa podían ser la de “organización comunitaria funcional”, que designaba a personas jurídicas sin fines de lucro que tuvieran por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro de un territorio de la comuna (municipio) o agrupación de comunas respectiva, registradas por cada uno de los municipios, los cuales tenían la obligación de mantener actualizado un registro de organizaciones funcionales. Las otras figuras legales, usadas más por las denominadas Organizaciones No Gubernamentales, eran las de corporaciones o fundaciones, ambas entendidas como personas jurídicas y reguladas por el código civil (arts. 545 a 564) y, complementariamente, en el Reglamento sobre Concesión de Personalidad Jurídica a Corporaciones y Fundaciones, contenido en el Decreto Supremo N° 110 del Ministerio de Justicia, de 1979.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Ignacio Irrarázaval y Salamon Lecter, *Estudio comparativo del sector sin fines de lucro*, Santiago, PNUD, 2006; César Salazar y Mónica Jaime, “Participación en organizaciones sociales en Chile, ¿una alternativa para mejorar el bienestar económico de los hogares?”, *Estudios de economía*, vol. 36, núm. 2, 2009, pp. 191-215.

<sup>14</sup> Irrarázaval y Lecter, *Estudio comparativo del sector...*, *op. cit.*

<sup>15</sup> República de Chile, *Ley 19418 de juntas de vecinos (con reformas del Decreto 58 de 2006)*, 2006; Felipe Viveros, *Estudio comparativo del*

Sin embargo, el 16 de febrero de 2011 se promulgó la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que introduce una nueva figura: las Organizaciones de Interés Público, y que modifica su proceso de constitución y registro. Estas organizaciones definen a “aquellas cuya finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado”.

Esta ley también crea un catastro y redistribuye funciones en diversas áreas gubernamentales. A partir de esta ley (que entra en vigor en febrero de 2012), cada municipalidad será responsable de registrar la constitución, reforma o disolución de las organizaciones; el Servicio de Registro Civil e Identificación tendrá a su cargo el Registro Nacional de Personas Jurídicas; el Ministerio de Justicia mantiene sus facultades de fiscalización de organizaciones sin fines de lucro; y el Ministerio denominado “Secretaría General de Gobierno” será el responsable de administrar el Catastro de Organizaciones de Interés Público y el Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público, al que sólo podrán optar aquellas organizaciones que se registren en el catastro nacional.<sup>16</sup>

En términos fiscales, la legislación chilena exenta el pago del impuesto sobre la renta de primera categoría a las organizaciones no lucrativas, y permite que la donación a ciertas actividades se deduzca del impuesto sobre la renta.<sup>17</sup> El primer punto quiere decir que están exentas de

---

*sector sin fines de Lucro. Antecedentes legales*, Santiago, Focus, estudios y consultorías, PNUD, 2007.

<sup>16</sup> Viveros, “Participación ciudadana. Una ley en la semi penumbra”, presentación MS Power Point ACCION A.G., 2011.

<sup>17</sup> Fundación Minera Escondida y Philippi, Yrarrázaval, Pulido &

pagar rentas de capital y de las empresas, pero no de pagar ISR sobre las rentas del trabajo remunerado de quienes trabajan en ellas.

El segundo punto, la deducibilidad de impuesto, permite que la donación a ciertas instituciones pueda descontarse del impuesto sobre la renta. Esto sucede cuando se dona a establecimientos educativos, las universidades estatales y/o particulares, los institutos profesionales (estatales y/ particulares), con un límite de 2% de la renta líquida imponible de la empresa. También se pueden deducir donaciones a corporaciones y fundaciones sin fines de lucro cuyos objetos sean la investigación, desarrollo y difusión de la cultura y el arte; la provisión directa de servicios a personas de escasos recursos o discapacitadas, registradas por el Ministerio de Planificación y Cooperación; hogares estudiantiles; establecimientos de salud; centro de atención a menores que presten atención gratuita; establecimientos de atención a ancianos que presten servicios gratuitos, siempre y cuando no excedan de 10% de la renta líquida imponible del donante.

Existen leyes de donaciones de varios tipos: a universidades e institutos profesionales; culturales; para fines educativos; para ciertas corporaciones relacionadas con el deporte (como el Instituto Nacional de Deportes o de alto rendimiento), y con fines sociales. Según Felipe Viveros, “La donación debe dirigirse a financiar proyectos o programas de las mencionadas OSC [organizaciones de la sociedad civil] que realicen servicios que respondan a necesidades de

---

Brunner, Abogados, *Guía básica sobre incentivos tributarios a las donaciones en beneficio de instituciones sin fines de lucro*, Santiago, Fundación Minera Escondida, 2005; Felipe Viveros, *Incentivos o franquicias tributarias por donaciones efectuadas a OSCs. Actualizado con la Ley 19.885 de 2003 sobre donaciones con fines sociales*, 2003, mimeografiado.

alimentación, alojamiento, salud, mejoramiento de oportunidades educacionales o laborales, prevención o mitigación de problemas tales como drogadicción, violencia intrafamiliar, discapacidad, y la promoción de derechos sociales, entre otros”. Cabe señalar que esta ley obliga a los donantes a destinar al menos 33% de la donación al “fondo mixto de apoyo social” que la misma ley crea y que tiene una finalidad redistributiva, en el sentido de aportar sus recursos a fundaciones y corporaciones incorporadas al mencionado registro y a organizaciones comunitarias funcionales o territoriales calificadas para participar en dicho fondo.<sup>18</sup> Cada una de estas categorías cuenta con límites específicos y cuerpos legales diferentes.

### *Conclusiones y aprendizajes para México*

Los países analizados comparten algunos puntos centrales para el fomento del asociacionismo que pueden resultar importantes para México. En primer lugar, en ambos casos el ámbito municipal es central para fomentar y registrar a las asociaciones sin fines de lucro. Esto ha obligado a ambos países a generar considerables esfuerzos para elaborar catastros y registros que puedan ayudar a dar visibilidad y fomentar las acciones de estas organizaciones. Los poderes locales desempeñan un papel central para mantener actualizados los registros y facilitan de facto la creación de nuevas organizaciones. El marco legal para crear asociaciones no es un obstáculo para que los ciudadanos de ambos países se organicen y participen en el espacio público desde el municipio.

<sup>18</sup> Viveros, *Incentivos o franquicias tributarias...*, *op. cit.*, pp. 8 y 9.

En segundo lugar, comparten un marco fiscal que entrega beneficios a las propias organizaciones, como la exención de ciertos impuestos sobre la renta, y permiten la deducibilidad de impuestos bajo reglas claras y precisas para aquellas asociaciones que están trabajando por el interés común. Esto permite que organizaciones que dan servicios de manera directa puedan continuar su labor por medio de donaciones de particulares, pero también que organizaciones de interés público —incluidas las que defienden el ejercicio y ampliación de derechos— tengan acceso a mayores donaciones, dados los incentivos fiscales.

En tercer lugar, para finalizar, la literatura en ambos países concluye que el florecimiento de organizaciones ha sido un proceso que se ha dado en el marco del fortalecimiento democrático.<sup>19</sup> Los cambios legales necesarios para fomentar organizaciones de interés público y para incentivar donaciones privadas también han sido relativamente recientes, producto de los procesos de democratización que han vivido ambos países y que hoy los sitúan en los primeros lugares de desarrollo humano e institucionalidad democrática de la región. Tal como se planteó desde 2007, existe una agenda sumamente clara y concreta para fortalecer a la sociedad civil y generar tejido comunitario en México.<sup>20</sup> Las circunstancias de violencia e inseguridad, y el aumento de la pobreza en estos últimos años, hacen

<sup>19</sup> Evelina Dagnino (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil, México*, Fondo de Cultura Económica/Univesidade Estadual de Campinas, 2002; Gonzalo Delamaza, *Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*, Santiago, LOM Ediciones, 2005.

<sup>20</sup> Incide Social AC, *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*, México, Incide Social AC, 2007.

que las organizaciones de la sociedad civil de interés público desempeñen un papel central como redes de protección social. Facilitar el marco legal y fiscal para fomentar el asociativismo en México será un paso fundamental en la construcción del país que queremos.





**LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS**