Reconocernos Repensarnos Reinventarnos

Diálogos Intergeneracionales

"Reconfigurar nuestro sector para crear futuros más dignos y justos."

El entorno legal y fiscal de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México: Diagnóstico y prioridades para fortalecer un entorno habilitante

Diálogos intergeneracionales, ¿de dónde venimos y hacia dónde vamos?

es un esfuerzo que apunta hacia el fortalecimiento político de las organizaciones y activistas del movimiento de justicia social y ambiental en México financiado por la Fundación Ford y la *Open Society Foundations.* Agradecemos la colaboración de Carlos Zarco con Diálogos Intergeneracionales para contar con esta investigación.

Ford Foundation

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

Contenido

3 Introducción

4 Ubicación conceptual: entorno habilitante y las OSC

5 Ubicación en el marco legal: La regulación en México para las OSC

6 Los avances y las dificultades del marco legal

9 La regulación administrativa: dificultades

10 La reconfiguración de la relación gobierno - OSC

12 Abrir el horizonte: experiencias de otros países de América Latina

16 Perspectivas para una ampliación del entorno habilitante: hacia una agenda de la sociedad civil

19 Bibliografía

Introducción

Este documento pretende ser una guía de reflexiones y planteamientos para seguir mejorando el carácter habilitante del entorno legal y fiscal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en México. En esa lógica, busca responder a tres preguntas orientadoras: ¿cuáles han sido los principales avances (logros)? ¿Cuáles son actualmente los principales obstáculos para que las OSC cuenten con un entorno habilitante en México? Y, considerando lo anterior, ¿cuáles serían los puntos de una agenda de futuro?

El sector está viviendo un proceso de reconfiguración que implica al menos tres vertientes: el debate sobre su legitimidad y aporte; la consistencia y funcionamiento institucional de sus organizaciones y el acceso a financiamiento. En este proceso las consideraciones sobre el entorno en el que se desarrollan las OSC es fundamental para contar con las mejores condiciones posibles para el desarrollo de las organizaciones.

La motivación central proviene de las reflexiones colectivas que se han ido tejiendo en el proceso de los Diálogos Intergeneracionales y que buscan seguir aportando ideas al camino de fortalecimiento del aporte de las OSC. En otros espacios y colectivos, a lo largo de los últimos años, se han venido elaborando planteamientos y realizando acciones de incidencia en este campo, han surgido también organizaciones especializadas en los temas legales y fiscales. En años previos se han realizado diagnósticos sobre el marco legal, otros esfuerzos se han orientado a evaluar, a través de diversas metodologías e indicadores, las condiciones y sostenibilidad de las OSC en el país. En ese sentido, contamos con múltiples análisis y reflexiones que conforman una base sólida para continuar avanzando, una selección de los cuales se muestran en la bibliografía consultada.

El documento se concentra principalmente en la dimensión legal, fiscal y administrativa del entorno habilitante, sobre todo a partir de la promulgación de la Ley de Fomento en 2004. Además de la revisión documental y del análisis normativo, se realizaron conversaciones con diversas personas conocedoras del tema: del ámbito gubernamental, académico y de las OSC.

Se parte de un diagnóstico puntual donde se identifican avances y se identifican las disposiciones que representan trabas o dificultades regulatorias señalando una tendencia a una mayor (sobre) regulación. Para enriquecer la reflexión, se hace una referencia puntual a los marcos legales para las OSC en Brasil, Chile y Colombia y a planteamientos en el escenario interamericano, destacando aspectos que pueden enriquecer nuestra discusión en México, y se concluye con ideas de lo que podría conformar una agenda de futuro para seguir incidiendo en el carácter habilitante del entorno.

Si bien la redacción es responsabilidad final de quien escribe, bien se puede hablar de una autoría colectiva en tanto todos los planteamientos abrevan de las diversas fuentes consultadas, de las reflexiones que se intercambiaron en las conversaciones y de las observaciones de quienes leyeron el borrador inicial.

Ubicación conceptual: entorno habilitante y las OSC

El concepto de entorno habilitante alude al conjunto de condiciones legales, institucionales, políticas, fiscales, administrativas y culturales que permiten a las organizaciones existir, operar, sostenerse, recibir recursos, participar en asuntos públicos y contribuir al interés general con autonomía y seguridad.

A manera de ubicación, el concepto, surgido en 2011, en la Conferencia de Busán sobre Efectividad de la Cooperación al Desarrollo, ha tenido una evolución en cuanto a su operativización, sobre todo por parte de la sociedad civil[1], interesada en dotar de contenido e indicadores su implementación. El carácter habilitante refiere a que sea propicio y seguro para la existencia y desarrollo de las organizaciones. Actualmente se contemplan los siguientes aspectos:

1. Respeto y protección de las libertades fundamentales.
2. La existencia de un marco legal y regulatorio favorable.
3. Condiciones de acceso a recursos para la sostenibilidad.
4. Un Estado nacional abierto a la colaboración.
5. Una cultura y discursos públicos que favorecen el trabajo de las organizaciones.
6. Acceso a un entorno digital seguro.

Estas seis dinámicas están entrelazadas y, aunque en el presente texto nos abocaremos al análisis del marco legal y regulatorio, tocaremos algunos de los otros aspectos mencionados.

Por otro lado, el concepto de entorno habilitante, se ha fortalecido con el surgimiento del concepto de espacio cívico.[2]

En cuanto a la denominación de las organizaciones, a lo largo de la historia y en la literatura normativa y de investigación, se siguen utilizando diversos términos. El más tradicional es hablar de estas organizaciones como Organizaciones No Gubernamentales (ONG) poniendo énfasis en su carácter de actor no estatal y es frecuentemente utilizado en el Sistema de Naciones Unidas. En el ámbito de las políticas internacionales regulatorias para temas de financiamiento se utiliza el término formal de Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL). En el ámbito académico se elaboró el concepto de Tercer Sector haciendo alusión a la relación con el ámbito del Estado y el ámbito del Sector Privado. En el ámbito de las propias organizaciones fue ganando la idea de contar con un término en sentido positivo (no de contraste por negación) y se ha generalizado el término de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). De hecho fue éste último término el que se utilizó en la elaboración de la Ley de Fomento. Aquí utilizaremos principalmente este último.

[1] IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. Busán, Korea. 2011. En el párrafo 22 del documento, los gobiernos se comprometen a "Implementar completamente nuestros respectivos compromisos para permitir que las OSC ejecuten su rol como actores independientes en el desarrollo, con un enfoque particular en un entorno propicio, consistente con los derechos internacionales acordados, que maximicen las contribuciones de las OSC al desarrollo". https://rendircuentas.org/wp-content/uploads/2011/12/Declaraci%C3%B3n-Final-Busan-BOD-dic2011-Espa%C3%B1ol.pdf

[2] Zarco, Carlos y Ruelas, Ana Cristina. El espacio cívico en México. UnidOSC. México, 2022. https://unidosc.org/2024/espacio-civico/el-espacio-civico-en-mexico/

Ubicación en el marco legal: La regulación en México para las OSC

La regulación de las OSC se da a través de diversas leyes en materias específicas, entre las principales podemos identificar las siguientes:

- Código Civil, que conforma el corpus normativo fundamental para regular las relaciones privadas y, en el caso de las organizaciones, se regula su constitución, funcionamiento organizativo y disolución, como Asociaciones Civiles con fines que no sean preponderantemente económicos, para lo cual se requiere un contrato escrito (estatutos) ante notario y anotarse en el Registro Público.

- Ley del Impuesto sobre la Renta, en especial el título III que refiere a las responsabilidades fiscales de las personas morales con fines no lucrativos. En esta disposición es donde se regula la figura de la donataria autorizada, incluyendo las actividades para su acreditación.

- Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, que regula a todas las organizaciones que reciben financiamiento para su trabajo. En esta Ley, la recepción de donativos se considera una actividad vulnerable en tanto podría ser aprovechada para el lavado de dinero o para el financiamiento al terrorismo y en ese sentido se regula imponiendo diversos procedimientos contables y administrativos.

- Leyes estatales de Asistencia Privada para las OSC que cuentan con la figura jurídica de Institución de Asistencia Privada. Estas leyes regulan a las OSC que deciden asumir esa figura y someterse a las disposiciones de las Juntas de Asistencia Privada del estado donde realizan su trabajo y donde se cuenta con esta legislación.

- Ley Federal del Trabajo por las relaciones laborales que se establecen en las organizaciones para el cumplimiento de derechos laborales y de normas oficiales de cumplimiento obligatorio.

- Los Códigos Fiscales estatales donde se opera el impuesto sobre nómina.

- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares que regula a las organizaciones en tanto manejan datos de personas, a fin de cuidar su privacidad garantizando los derechos para que las personas controlen su información personal manejada por terceros.

- Si además contamos las dependencias ante las cuáles hay que tramitar las cartas de acreditación que exige el Servicio de Administración Tributaria, tenemos alrededor de 27 instancias federales y los 32 gobiernos estatales como referentes de la Administración Pública para las OSC.

En ese conjunto de regulaciones destaca la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las OSC, promovida por una coalición de OSC, aprobada en 2004 en el marco de la alternancia política que vivió el país, luego de alrededor de diez años de incidencia.

La Ley de Fomento es un marco legal que reconoce la importancia de la labor de las OSC, reafirma la centralidad de su autonomía como factor clave de su funcionamiento y aporte, define derechos y obligaciones y establece políticas para que las autoridades federales fortalezcan al sector. Entre las obligaciones, destaca la de garantizar la transparencia de su trabajo y la profesionalización de su desempeño. En cuanto a los derechos que otorga la ley, se abrió el abanico de posibilidades para activar el potencial de estas organizaciones, legitimando el acceso a recursos públicos y a beneficios fiscales y reconociendo la importancia de ser partícipes en las políticas públicas y en relaciones de colaboración para la implementación de servicios públicos.

Un marco legal con lógica de fomento

La aplicación de la Ley de Fomento, tanto en su espíritu como en su letra, ha tenido un claro déficit de implementación. Este ha sido un señalamiento recurrente de las OSC. No se ha logrado que la visión de fomento establecida por la ley permee los diversos ámbitos de la administración pública. Sin embargo, se han ido configurando avances institucionales y normativos que han contribuido, con distintos alcances, al reconocimiento de las OSC, a su funcionamiento y visibilidad. Entre estos destacan la construcción de un marco legal orientado al fomento de las actividades de las OSC; la creación de instrumentos de registro e información pública que facilitan su reconocimiento formal e interlocución con el Estado; la generación de evidencia sobre su aporte económico y social, que fortalece su legitimidad en el espacio público; y el desarrollo de mecanismos fiscales que han permitido canalizar recursos hacia el sector.

A manera de punteo, se identifican los siguientes avances.

A Se generaron acciones de fomento por parte del Estado

- Se le dio un giro al Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), creado en 1992, para enfocarse en la relación y promoción de las OSC.
- Se estableció una política de transferencia de recursos públicos a través del programa de coinversión, con un sistema de dictaminación de proyectos y canalización de recursos profesional.
- Se creó un sistema nacional de capacitación en temas relevantes para las OSC, tanto de su fortalecimiento institucional como de temáticas asociadas a las causas sociales y a derechos específicos de diversos sectores de la población.
- Se estableció también un programa de fomento a la investigación sobre el sector, financiando investigaciones realizadas desde la academia o de las mismas OSC, y creando un centro de documentación que quizá es el acervo nacional más importante de información sobre el sector, que reúne más de cinco mil títulos.
- Se generó un esquema de beneficios fiscales a través de las donatarias autorizadas. Si bien la figura de la donataria autorizada ya existía antes de la ley de fomento, con su expedición se puso más atención a su uso para fomentar el trabajo de las organizaciones. La figura es voluntaria y permite recibir donativos con deducción de impuestos para el que dona y estar exento del impuesto sobre la renta (en tanto los ingresos no generan utilidades ya que todo se invierte en el objeto social de la organización). En números gruesos, de 5 mil donatarias en 2004 prácticamente se duplicó la cifra en los últimos años.[3] De acuerdo a la estadística del SAT, al 2026 hay 10,017 donatarias, de las cuales 5,358 están autorizadas también a recibir donativos de Estados Unidos de América. Entre las principales actividades, el 62.59% son asistenciales, el 14.11% educativas, el 6.32% culturales y el 5.29% de desarrollo social. Geográficamente, los cinco estados con mayor presencia de donatarias son la Ciudad de México con el 24.44%, Estado de México con 7.52%, Jalisco el 7.21%, Nuevo León el 6.65%, y Chihuahua el 5.93%. El SAT puede revocar el carácter de donataria cuando detecta incumplimiento de obligaciones; cancelarlo a petición de la propia donataria o decretar la pérdida de vigencia por ejercicio fiscal por incumplimiento de obligaciones, misma que se puede recuperar en el ejercicio siguiente.

3 CEMEFI. Análisis de la situación de las donatarias autorizadas. México, agosto de 2020. Página 22. https://www.cemefi.org/images/stories/cifresbiblioteca/p34.pdf Para el período 2020 - 2026 se puede consultar SAT. Estadísticos Donatarias Autorizadas.

B Se crearon también **instancias públicas para el fomento y de vinculación con las OSC en diversas Secretarías**

- Se conformó la Comisión Intersecretarial de Fomento, integrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Desarrollo Social, luego nombrada como Secretaría del Bienestar (SEBIN), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), con la misión de coordinar y articular las acciones de fomento dentro de la Administración Pública Federal. Una de las insistencias posteriores tiene que ver con la necesidad de que la Comisión cuente con un plan nacional de fomento con la asignación presupuestal correspondiente.

- La ley dispuso también la creación de un Consejo Técnico Consultivo (CTC) conformado por representantes de OSC, de la academia y del legislativo. Este organismo ha tenido momentos de mucha productividad e iniciativa y momentos de crisis y estancamiento. Pero, sin duda, es una instancia que con las personas integrantes adecuadas y con recursos básicos para su funcionamiento, podría ser una instancia proactiva para estimular el debate sobre la relación con las OSC y sobre los retos que se van enfrentando.

- Una práctica especialmente relevante en estos años ha sido la práctica de evaluación de las políticas de fomento, encargada oficialmente a la Comisión Intersecretarial y al Consejo Técnico Consultivo.

- La ley también contribuyó a la elaboración de leyes estatales para el fomento. Así, actualmente 28 estados cuentan con la ley, en algunos casos con adaptaciones a partir del modelo original de la ley federal.

C Se generaron **sistemas públicos de información sobre el sector**

- Se cuenta con el registro público federal de OSC establecido en la ley, a cargo de la Secretaría del Bienestar, cuya utilidad es ser una fuente rica de información oficial sobre el quehacer de las organizaciones.

- Se estableció la elaboración de un informe anual de las acciones de fomento por parte de la Administración Pública Federal.

- En 2011 se logró que el INEGI estableciera la Cuenta Satélite de Organizaciones Sin Fines de Lucro que mide la contribución económica del sector a la economía nacional, además del valor de su voluntariado y la creación de empleos.

- Desde iniciativas de las OSC, a manera de ejemplo, se creó el Índice de Fomento de las Actividades de las OSC a nivel subnacional, promovido por la Articulación Ciudadana para la Equidad y el Desarrollo (ACED).[4] A nivel estatal destaca la iniciativa de las OSC en Chihuahua,[5] para analizar el impacto y la contribución del sector a la economía y a las políticas sociales en el estado.

Aunado a este dinamismo que fortaleció la relación entre las OSC y los gobiernos, con el enfoque del fomento, se constata que en México sigue siendo viable la creación y registro de una organización con personalidad jurídica. El trámite ante notario tiene una duración promedio de tres meses y un costo aproximado de $25,000 pesos mexicanos.

En esta ruta de avances sobre el rol de las OSC se activó también, como producto de la promulgación de la ley de fomento, la discusión sobre la pertinencia de la vigencia de la figura jurídica de las Instituciones de Asistencia Privada y sobre la legislación correspondiente de Asistencia Privada. Esta ley surgió en 1899 y reflejaba otro momento histórico, tiene un carácter orientado a la acción asistencial privada, el órgano supervisor es la Junta de Asistencia Privada designada por el gobierno esta-

4 Consultar en https://aced.org.mx/indices/

5 FECHAC. El aporte de las organizaciones de la sociedad civil en Chihuahua. México, 2024. Se puede consultar en https://fechac.org.mx/web2/app_fechac/_repo/0921_elaportedelasorganizacionescivilesenelestadodechihuahua2024.pdf

tal en turno y tiene un carácter de mayor control a cambio de beneficios fiscales. Actualmente 16 estados cuentan con esta legislación y, en la práctica duplican y complejizan las figuras jurídicas: las Instituciones de Asistencia Privada (IAP) o las de Beneficencia Privada (IBP), multiplican los ordenamientos legales y confunden sobre las disposiciones que deben regir en un estado.

Las dificultades, pese a los avances

Todos los avances señalados tienen puntos de mejora, pero claramente son una base sobre la cual se puede seguir construyendo. Sin embargo, el entorno actual para las organizaciones de la sociedad civil en México enfrenta una serie de obstáculos estructurales que limitan su pleno desarrollo. Entre los principales se identifican la **brecha entre el marco normativo de fomento y su implementación** en la práctica; la **sobrecarga de obligaciones y reportes** que genera costos desproporcionados, especialmente para organizaciones de menor escala; las **restricciones** que dificultan la sostenibilidad financiera; los riesgos de una **aplicación desproporcionada de la regulación en materia de prevención de lavado de dinero**; y la persistencia de **sospechas** que afectan la percepción y el trato institucional hacia el sector. En conjunto, estos factores configuran un entorno que, si bien cuenta con bases formales de reconocimiento, presenta tensiones importantes que afectan su carácter habilitante en la práctica.

Existen percepciones o valoraciones que circulan en los medios de comunicación o en los discursos políticos que, partiendo de algunos casos particulares, tienden a generalizarse y en esa lógica, generan distorsiones sobre el trabajo de las OSC. Al menos cuatro se detectan de manera más frecuente:

- La posibilidad de “hacer negocio” con una OSC
- Las ONGs hacen política de oposición a los gobiernos y responden a agendas de intereses específicos, en algunos casos, ligados al extranjero.
- Las ONG son una expresión del neoliberalismo que busca debilitar al Estado y privatizar lo público, son intermediarias y evitan el contacto directo con el pueblo.
- La labor no lucrativa es asistencial, de carácter fundamentalmente voluntario y puede funcionar con recursos financieros mínimos. En esta visión no se entiende el carácter institucional y profesional de las OSC y la lógica de generar ingresos para invertirlos en el objeto social para el que fueron creadas y para el propio fortalecimiento institucional. Un sector con una institucionalidad frágil sería más propenso a prácticas informales y en algunos casos incorrectas. Esta visión estuvo presente cuando se decidió limitar el gasto administrativo al 5%, un porcentaje, además de arbitrario, claramente limitativo para contar con instituciones sólidas, aunado a la falta de precisión sobre qué se considera “gasto administrativo”

Estas percepciones que circulan en el espacio público contribuyen a la desconfianza, misma que se refuerza por el poco conocimiento que existe sobre el trabajo de las organizaciones en amplios sectores de la población y, muchas veces, entre personas que ejercen la función pública.

En la práctica, en términos de políticas reguladoras, no se consideran las especificidades del sector y se ha terminado tratando a las OSC como entidades con flujo de recursos que deben cumplir con muchas de las formalidades de una entidad lucrativa, como cualquier otra empresa, además de las limitaciones impuestas para la generación de ingresos y para el funcionamiento organizativo.

Otro ejemplo de la distorsión que prevalece al evaluar las acciones de fomento, es que, pese a señalamientos para corregir esta información, se continúa incorporando a dependencias públicas que, por razones administrativas, tienen figura de Asociaciones Civiles, como si fueran OSC. En el último informe de la Administración Pública sobre las acciones de fomento, de 2024, se reporta que se canalizaron a las organizaciones 857 millones (en números redondos) y al desagregar los rubros se reporta lo siguiente: a programas de SEGOB sobre la violencia contra las mujeres: 257 millones, a la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) 552 millones, al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) 19 millones, al Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE) 17 millones y al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL) 12 millones.

La regulación administrativa: dificultades

En México existe una sobre regulación del sector que dificulta su desarrollo y un cumplimiento adecuado de la legislación. Desde 2004, pese a la ley de fomento, se han mantenido restricciones administrativas, unas vías leyes, otras vía reglas administrativas. De manera enunciativa, destacan las siguientes:

1 Sobrecarga administrativa

- Multiplicidad de informes a la Administración Pública (más los informes que se elaboran para los donantes respectivos)
  - → Informe anual al Registro Federal de OSC (en caso de contar con CLUNI) O
  - → Informe de transparencia al SAT
  - → Informe Antilavado
- Límite del 5% al gasto administrativo

2 Límites para generar ingresos y dificultades para el flujo de donativos

- Límites del 10% para generar ingresos no relacionados con el objeto social, lo que limita las posibilidades de sostenibilidad institucional.
- La disposición de que una donataria solo puede canalizar recursos sin el pago de impuestos a otras donatarias.

3 Falta de certeza jurídica

- La falta de certeza sobre la aplicación del título III de la LISR, sobre personas sin fines de lucro que no tienen la autorización de donataria. Cuando se constituye una organización como Asociación Civil automáticamente pasa a tributar en el Título II como empresa lucrativa, pese a que en sus estatutos está explícitamente mencionado su carácter no lucrativo. Solo cuando se obtiene el carácter de donataria autorizada pasa el Título III de personas morales no lucrativas.

4 Las disposiciones de la ley antilavado alejadas de estándares internacionales, que multiplican la sobrecarga

- La identificación de clientes y usuarios (donantes), mediante la integración de expedientes de identificación de cada uno de ellos que además deben ser actualizados al recibir cada pago de un donativo
- La solicitud de información sobre la actividad u ocupación de los donantes y sobre el conocimiento de la existencia del beneficiario controlador
- El resguardo de la documentación que respalde los donativos, hasta por un periodo de 5 años
- El manual de políticas internas que contenga los criterios, medidas y procedimientos necesarios para cumplir con la LFPIORPI
- Brindar facilidades en visitas de verificación por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT)
- La presentación de avisos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la última década se viene afirmando una tendencia global hacia la multiplicación de movimientos, liderazgos políticos y gobiernos de carácter populista, moralmente conservadores y de carácter autoritario y personalista, independientemente de la dicotomía político - ideológica de derecha o izquierda. En estos procesos políticos los contrapesos institucionales y las expresiones organizadas de la sociedad civil se convierten en obstáculos o hasta enemigos del poder gubernamental. México no ha estado exento de esta tendencia. El gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) e identificado como la etapa de la cuarta transformación del país (4T) significó una sacudida para la relación con el gobierno federal que hasta entonces habían mantenido las OSC. Se dieron acciones claramente orientadas a disminuir o desaparecer la lógica del fomento.

- Se emitió la circular No. 1 para suspender el acceso a recursos públicos para las OSC pese a estar autorizados en el presupuesto federal de acuerdo a las leyes vigentes.
- Se pretendió eliminar el INDESOL y ante la imposibilidad legal para hacerlo, se le redujo a una Dirección General de Bienestar y Cohesión Social disminuyendo notablemente los recursos para su operación.
- Se cerraron espacios de interlocución.
- Se debilitó el funcionamiento de las instancias creadas para el fomento.

El énfasis del gobierno para fortalecer la recaudación fiscal llevó a poner especial atención al cumplimiento de las reglas para evitar fugas de pagos de impuestos en general y, en el caso de las OSC, lo que el SAT llama "la renuncia recaudatoria".[6] En este sentido, se ampliaron las regulaciones hacia el sector.

- Se emitió una disposición para limitar la composición de los consejos directivos de las OSC al castigar, en una extensión injustificada, a una organización por las conductas de otra. Si una persona de un consejo de una organización participaba en otra que fue incluida en la lista de factureras o clientes de factureras, se aplica el "efecto dominó".
- Se extendió la justificación de todos los gastos con Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI), aunque se puede contar con una autorización especial que el SAT da a los contribuyentes que viven en zonas sin servicios bancarios ni acceso a internet y que por ende, no pueden obtener facturas electrónicas.
- Además de confirmar el límite del 10% de ingresos no relacionados con el objeto social, se estipuló el 50% de límite para esos tipos de ingresos como causal definitiva e irreparable de revocación de la autorización de donataria y la consecuente obligación de disolverse como entidad legal y destinar todo su patrimonio a otra donataria autorizada.
- Se ampliaron exigencias para contar con las cartas de acreditación aunado a las dificultades administrativas para conseguir la carta. En la práctica, se han convertido en un escollo para conseguir la figura de la donataria.
- El SAT se ha convertido en una instancia para autorizar el objeto social con la clara consecuencia de limitar la posibilidad de cambiarlo o actualizarlo a menos que se cumplan requisitos específicos, en función de cada autorización adicional. A esta restricción de limitación de objetos sociales autorizados, se suma una fiscalización más estrecha a los gastos relacionados con el objeto autorizado por el SAT, que además deben reunir una serie de requisitos formales (facturas, soporte documen-

6 De acuerdo al informe del SAT sobre renuncias recaudatorias, para las donatarias, en cuanto a deducciones por donativos, el fisco dejó de percibir en 2026, $4,690 millones de pesos; y por exenciones del ISR, $4,159 millones de pesos, lo que representa, en porcentajes gruesos, el 0.01% del PIB. Para mayores detalles se puede consultar https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1004797/DRR_2025.pdf

tal, registro en contabilidad, reporte en declaraciones, entre otros).

- Se han reportado más auditorías por parte del IMSS para comprobar el cumplimiento de obligaciones patronales al existir relaciones laborales en las organizaciones.

Más exigencias por la Ley Antilavado

En 2025 se aprobaron reformas que multiplican las exigencias administrativas. Además de las mencionadas anteriormente:

- Hay que identificar y recabar documentos del llamado beneficiario controlador, con una figura equivalente a quienes controlan una empresa
- Se amplió a diez años el período para conservar documentación fiscal y contable
- Se exige contar con un manual de políticas internas.
- Adoptar programas de capacitación para el personal sobre la materia.
- Contar con mecanismos automatizados para monitorear el riesgo y ser auditados cada año.

Otra expresión de la perspectiva de sospecha y de restricciones contra el sector, se percibió con dos ideas o iniciativas que circularon en la administración anterior pero que no llegaron a concretizarse: la idea de crear un sistema de vinculación con las organizaciones sociales y derogar la ley de fomento y la iniciativa para regular los aportes financieros del extranjero.

Desde otra perspectiva, todas estas medidas han hecho que las organizaciones cobren conciencia de la importancia de una mayor profesionalización y del cuidado de la consistencia institucional, aunque sin duda, se afecta notablemente a las organizaciones más pequeñas con recursos limitados. Las OSC estimulan la cultura de la legalidad, el Estado de Derecho y el fortalecimiento de una base fiscal progresiva, en este sentido, se busca una regulación que, como insiste el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), sea proporcional, basada en el análisis de riesgos y focalizada, evitando medidas generalizadas que terminan afectando el trabajo legítimo del sector. No se busca un trato privilegiado o excepcional al sector, sino una regulación efectiva, proporcional al tamaño de las organizaciones, que no inhiba el trabajo que se realiza.

Ese conjunto de medidas se inscriben a su vez en un conjunto de hechos y valoraciones sobre los cambios políticos que ha experimentado el país con la eliminación de instituciones autónomas, la concentración del poder en el Ejecutivo y la reconfiguración del poder judicial, entre otros.

En este contexto complejo y con énfasis diversos en los análisis, es importante continuar visualizando posibilidades para mejorar el entorno legal y fiscal para las OSC y aprovechar las oportunidades de incidencia. Esta visión de seguir aprovechando las oportunidades que se abren para la interlocución y para la incidencia, ha llevado a valorar diversas experiencias estatales donde se ha mantenido la colaboración gobierno - OSC y donde se siguen cultivando políticas de fomento, así como a aprovechar espacios que se abrieron con el inicio de la nueva administración del gobierno federal en diversos campos temáticos. En esa lógica, desde Diálogos Intergeneracionales se llevó a cabo un mapeo de espacios y posibilidades de incidencia.[7] Como continuidad del mapeo, se han realizado diálogos con la Secretaría de las Mujeres y análisis de experiencias estatales donde hay signos de diálogo con el gobierno local y políticas de fomento, además de acompañar el espacio de interlocución que se abrió con la UIF-SHCP y con el GAFI a propósito de las implicaciones de la legislación antilavado para las OSC.

7 Diálogos Intergeneracionales: Mapeo de las oportunidades de incidencia en el presente gobierno (2024 - 2030). México, agosto del 2025. Ed. PDF.

En el tema de la sociedad civil, América Latina y El Caribe ha sido una región de intercambio natural para las OSC en México. En este sentido, es importante tener en cuenta elementos del marco legal de otros países para identificar perspectivas, disposiciones e instancias públicas que puedan enriquecer la reflexión en México sobre una agenda de futuro.

Se presentan a continuación, de manera puntual, aspectos específicos que pueden contribuir a enriquecer la reflexión sobre las posibilidades del marco legal en el país, a partir de la revisión documental y de conversaciones con colegas de los países referidos. Algunos de los aspectos señalados ya han tenido su expresión en México y se enfatizan en tanto ayudarían a recuperar prácticas y políticas que se eliminaron o se debilitaron en los últimos años.

Brasil

Marco legal	Aporte para México
La legitimidad de las OSC está reconocida en la Constitución Federal y en el Código Civil. En la Constitución está establecido que diversas políticas públicas deben contar con la participación de la sociedad civil y a partir de ahí se hicieron leyes específicas para organizar esa participación.	Insertar la relevancia de las OSC en la Constitución
Ley Federal 13.019 conocida como Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil que establece condiciones para la asociación en programas públicos.	Contar con una legislación específica sobre asociaciones Gobierno-OSC para proyectos de relevancia pública.
Leyes específicas que definen incentivos fiscales para determinados tipos de proyectos en los campos de la salud (discapacidad, enfermedades crónicas), el deporte y el ámbito cultural o para proyectos con sectores de la población que requieren atención prioritaria, como la niñez, los adultos mayores y la población indígena.	Legislaciones sectoriales o temáticas que establecerían beneficios fiscales de manera precisa, en especial en campo de mayor vulnerabilidad social.
El acceso a los recursos públicos por parte de las OSC ha sido una política de larga tradición en la democracia brasileña.	Contar con políticas estables de acceso a los recursos públicos, luego de la llamada “Circular No. 1”. El acceso a los recursos públicos es una práctica consolidada en países democráticos y, en este sentido, puede fortalecer el desarrollo en nuestro país, retomando la disposición del acceso a recursos públicos.
Entorno legitimado de la recepción de recursos por parte de la cooperación internacional, cumpliendo con políticas para el control de lavado de activos.	Políticas de control de lavado de activos que no inhiban la cooperación internacional. Ante la multiplicación de leyes en diversos países que buscan inhibir y controlar los recursos de la cooperación internacional para las OSC, es bueno enfatizar la experiencia de Brasil donde la cooperación internacional es vista como un aliado de la sociedad civil y del país.

Existe una Secretaría especializada en la relación con las OSC dentro del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia, y se cuenta con un Consejo de Fomento a las OSC en esa Secretaría especializada, es un consejo paritario, de carácter consultivo, para estimular la articulación y el diálogo. Instancias similares a veces operan a nivel estatal o municipal.	Contar con una instancia de alto nivel en la Presidencia para la relación con las OSC.

Chile

Marco legal	Aporte para México
Ley 20.500, que desarrolla el derecho de asociación y menciona a las OSC, como entidades de interés público sin fines de lucro y crea un fondo de fortalecimiento para las organizaciones de interés público.	Contar con un fondo de recursos públicos para fortalecer institucionalmente a las OSC. Aunque el fondo en Chile funciona con convocatorias y fondos limitados, la idea de enfatizar el fortalecimiento de las organizaciones es de especial relevancia, ya que se centra solo en las actividades realizadas sino en las OSC como entidades que deben ser fomentadas y fortalecidas en su funcionamiento.
En el Artículo 1 de la Constitución, se establece la figura de los entes o cuerpos intermedios, "El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad".	Reconocer la intermediación social como necesaria y legítima en las sociedades modernas.
División de Organizaciones Sociales dentro de la Secretaría General de Gobierno, para vincularse con el mundo asociativo en general.	Contar con una instancia formal para la vinculación.

Colombia

Marco legal	Aporte para México
En la legislación existe un régimen especial para las organizaciones sin fines de lucro al que hay que aplicar anualmente. Ser parte de este régimen supone beneficiarse de estímulos fiscales, como el pago del ISR, impuestos de nómina o impuestos al patrimonio	Tener mayor certeza jurídica sobre los beneficios fiscales y contar con reglas para la formalización del sector. Situación especialmente valorada en Colombia dado el uso ilegal que llegó a darse en los años intensos del conflicto armado de la figura de la Asociación Civil, por parte de los diversos actores armados, para canalizar recursos del lavado de dinero o para financiar acciones de carácter militar. Este aspecto refuerza la importancia de la formalización del sector.
Existe el acceso a recursos públicos a través de concursos y licitaciones que se suelen concentrar en áreas de desarrollo social, sostenibilidad medioambiental, derechos humanos y cooperación internacional.	Contar con políticas claras para acceder a recursos públicos y la colaboración en la ejecución de programas de gobierno.
Las organizaciones pueden llevar adelante actividades para generar ingresos, como venta de servicios o asesorías, con el compromiso de invertirlo en el objeto social de la organización.	Claridad sobre la generación de ingresos con actividades propias de las OSC, enfatizando la posibilidad de generar ingresos sin mayores restricciones, como las que se establecieron en México. Este es un tema que se debe profundizar: la legitimidad de contar con acciones de carácter lucrativo para invertir en las acciones de carácter no lucrativo, como un medio de sostenibilidad financiera de las OSC.

Principios interamericanos

La formulación de estos principios es un avance en tanto constituye un corpus jurídico contra el cual se pueden contrastar las leyes nacionales. Como toda ley o declaración de principios, existe el riesgo de que se "queden en el cajón" a no ser que se articulen movimientos o acciones para traducirlos a políticas y prácticas que favorezcan la acción del sector y fortalezcan la institucionalidad democrática en la región. En este sentido, el Centro Internacional para el Sector No Lucrativo (ICNL por sus siglas en inglés), en coordinación con organizaciones de diversos países y en diálogo con personas de la función pública, está explorando vías para operacionalizar los principios y elaborar planteamientos específicos de cómo cada uno puede ser exigible o aplicable en un contexto nacional. Han iniciado este proceso en Brasil con organizaciones y despachos de abogados para operacionalizar el principio No. 7 de acceso a financiamiento.

Los principios[8] son los siguientes:

1. **Libertad de asociación.** El ejercicio de la libertad de asociación comprende el derecho de participar en la creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro.
2. **Autonomía de la voluntad.** Las entidades civiles sin fines de lucro nacen y se gobiernan por la voluntad de sus fundadores, asociados o miembros, ejercida de manera libre y autónoma.

8 Para un desarrollo detallado del proceso y del fundamento de cada principio se puede consultar el siguiente enlace: https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-RES_282_CII-O-23_rev3_ESP.pdf

3. **Principio de legalidad.** El ciclo de vida de las OSC debe estar regulado principalmente por leyes o códigos aprobados por el órgano legislativo.

4. **Registro o reconocimiento a cargo de una instancia independiente y autónoma.** Establecer, de conformidad con la estructura constitucional y administrativa del país, servicios de registro u órganos públicos independientes y autónomos, para el registro o reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones civiles, brindando sus servicios con profesionalismo, imparcialidad y transparencia, de conformidad con estos principios.

5. **Procedimientos de registros sencillos y transparentes.** Los procedimientos de creación y registro serán sencillos, oportunos, claros y no discriminatorios ni discrecionales. La ley establecerá de forma precisa los requisitos y documentos que se debe presentar para obtener y mantener el reconocimiento de la personalidad jurídica, estableciéndose con precisión los procedimientos, plazos y costos de su tramitación.

6. **Libertad de funcionamiento.** Las entidades civiles sin fines de lucro pueden cumplir funciones de objeto amplio y en materia de interés público y/o el beneficio mutuo de sus miembros, sin más restricciones que las permitidas por los instrumentos internacionales de derechos humanos ni interferencias ilegítimas o arbitrarias.

7. **Libertad para buscar, conseguir y utilizar recursos.** Las entidades civiles sin fines de lucro tienen la libertad de buscar, solicitar, obtener y utilizar financiamiento para el logro de sus objetivos sociales, tanto de fuentes públicas como privadas, nacionales o extranjeras.

8. **Control apropiado del financiamiento ilícito.** La responsabilidad estatal de reglamentar actividades financieras ilícitas debe cumplirse en conformidad con las obligaciones establecidas por los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las restricciones aplicadas a las entidades civiles sin fines de lucro deben ser proporcionales al riesgo identificado, basadas en evidencia e implementadas sin limitar el trabajo legítimo del sector.

9. **Acceso al financiamiento público en condiciones de equidad y no discriminación.** Las entidades civiles sin fines de lucro accederán a fondos públicos a través de sistemas transparentes, equitativos y no discriminatorios, estando sometidos a las reglas generales de rendición de cuentas y de responsabilidad de sus representantes legales.

10. **Régimen tributario especial.** Las entidades civiles sin fines de lucro podrán acceder a beneficios tributarios acordes a su naturaleza no lucrativa, sin discriminación.

11. **Sanciones proporcionales y debido proceso.** Las sanciones impuestas por los Estados a las entidades civiles sin fines de lucro sólo se aplicarán en circunstancias limitadas y previamente establecidas por ley. Serán progresivas, necesarias y estrictamente proporcionales, por causales razonables, motivadas y probadas dentro de un proceso judicial, con todas las garantías de debido proceso.

12. **Disolución voluntaria y forzosa.** La disolución de las entidades civiles sin fines de lucro, liquidación y disposición de sus bienes seguirá las previsiones de sus Estatutos y conforme exprese la voluntad de sus miembros. Los miembros no deben distribuir el patrimonio de la organización entre sí mismos. La disolución compulsiva, como sanción legal, será apropiada excepcionalmente, en los casos más graves que signifiquen una afectación a un interés legítimo reconocido por los instrumentos internacionales de derechos humanos, y cuando medidas menos restrictivas no alcancen para proteger dicho interés.

A partir de las consideraciones previas, se comparten en este apartado los elementos centrales que han surgido, a partir de la revisión documental y de las conversaciones, sobre lo que podría ser **una agenda para orientar acciones para continuar ampliando y mejorando, tanto la comprensión como la actualización o reformas a las disposiciones legales y fiscales que rigen el trabajo de las OSC.** Las dividimos en ideas que apuntan al largo plazo y que, por ende, tienen un carácter más estructural y buscan transformaciones para fortalecer el Estado de Derecho y la democracia, y las ideas que podrían ser material de una agenda de **corto plazo** y que apuntan a influir en disposiciones para contar con una reglamentación que dé certeza administrativa y jurídica y evite la afectación del trabajo de las OSC en un momento de restricciones financieras. Tienen un formato de apuntes, por un lado, porque son ideas que están en elaboración, con diversos grados de desarrollo y operativización, y por otro, porque buscan activar discusiones más a fondo dentro del sector.

Mirar lejos...

Como se dice en la introducción, el sector está viviendo un proceso de reconfiguración y en este sentido, se identifican iniciativas de carácter más estructural y de largo plazo.

De la ley a un sistema de fomento[9]

A En el análisis sobre las posibilidades de una relación regulatoria de fomento, se ha visualizado una estructura mucho más amplia y productiva en la relación gobierno - sociedad civil, un campo de regulaciones que apunte más a un sistema complejo y más armónico o integrado, que a una sola ley que no ha logrado internalizar en la Administración Pública.

El enfoque de un sistema implicaría reconceptualizar el concepto de sociedad civil y ampliarlo para que quepan todas. Ya no solo pensarlo desde las organizaciones formales, sino desde la idea de una sociedad civil diversas, con diversas formas de organización Tendría al menos los siguientes componentes: el legal que sería el corpus de leyes que garanticen los derechos del espacio cívico y leyes especializadas para fomentar el asociativismo; el programático que estaría más al nivel de la política pública, del Plan Nacional de Desarrollo y el conjunto de los programas públicos y programas específicos de fomento; el de participación que contempla los mecanismos de participación ciudadana; el financiero, no sólo ligado al financiamiento público sino a estrategias para promover y potenciar la filantropía privada, los donativos individuales; la promoción del voluntariado, la inversión social de las empresas. Y el de información para contar con fuentes públicas confiables sobre el alcance cuantitativo del sector.

9 Para mayor información sobre este planteamiento, se puede consultar el texto de Humberto Muñoz en Varios. Las OSC desde una perspectiva de derechos. México, 2024. https://unidosc.org/2024/derechos-de-las-osc/osc-desde-una-perspectiva-de-derechos/

B

Del fomento de organizaciones y el derecho a defender derechos[10]

Mucho del quehacer de las OSC, en tanto actores que contribuyen a reconfigurar las dinámicas de poder y a recrear y ampliar las visiones sobre los derechos de las personas y los colectivos, tiene que ver con la promoción de los derechos humanos, con su defensa activa y con la construcción de instituciones públicas (marcos legales y políticas públicas) para protegerlos y garantizarles. En ese sentido, el derecho a defender derechos se ha constituido en un principio básico del Estado de Derecho y de la Democracia en tanto sistema de gobierno y de convivencia social y el cultivo de sus implicaciones se ha desarrollado en diversos acuerdos internacionales intergubernamentales.

En la práctica hay un vínculo vigoroso entre el quehacer de muchas OSC y el acompañamiento a colectivos y a la labor de personas defensoras en múltiples territorios y en diversas temáticas. Valdría explorar más las implicaciones de una visión que integre derechos de las OSC, el derecho a defender derechos y la labor de colectivos y personas defensoras.

Hay procesos de reflexión al respecto en marcha que pueden sentar una base inicial para esta perspectiva, que recuperan los estándares internacionales y las legislaciones nacionales que señalan obligaciones de las autoridades al respecto.[11]

Pensando en una agenda más a corto plazo, al menos para lo que resta de la actual Administración Pública Federal, se comparten algunos de los planteamientos que se han formulado en diversos espacios de sociedad civil y desde organizaciones dedicadas a analizar el marco legal y fiscal.

Para empezar, la llamada Circular No. 1 que prohibió la canalización de recursos públicos a las OSC, ya no es vigente en tanto fue una acción administrativa de una presidencia que ya concluyó. Se constata también que, paulatina y en algunos casos cautelosamente, se han vuelto a abrir desde la Administración Pública, espacios para la interlocución con las OSC para pensar acciones conjuntas.[12] Por otro lado, como se ha mencionado, hay varias experiencias estatales que han mostrado creatividad y perspectivas innovadoras para el fomento. En el ámbito internacional se siguen afinando los estándares para promover la relación democrática y proactiva entre gobiernos y sociedades civiles. Existen también esfuerzos internacionales desde la sociedad civil que siguen profundizando la agenda del entorno habilitante, solo por mencionar dos con los que algunas organizaciones de México mantienen vínculos activos está la plataforma de asociaciones nacionales FORUS[13] y el proyecto SEE-EU[14] apoyado por la Unión Europea y promovido por varias organizaciones internacionales, que monitorea el entorno para el espacio cívico y las OSC a varios países del mundo, entre ellos el nuestro.

Mejorar las condiciones actuales

10 Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Derecho a Defender Derechos. 2024, México. Apuntes para la defensa de los derechos humanos. Se puede encontrar en https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2024-12/DERECHO-DEFENDER.pdf

11 En la coalición UnidOSC se llevó a cabo un ejercicio participativo sobre esta reflexión, cuya publicación está en proceso. Una nota sobre lo realizado se puede encontrar en https://unidosc.org/2024/iniciativas/incidencia/nuestra-reflexion-sobre-incidencia-de-las-osc/

12 Op Cit

13 FORUS. Se puede consultar https://www.forus-international.org/es/enabling-environment;

14 FORUS. Se puede consultar https://www.forus-international.org/es/news/eu-see

Teniendo en cuenta estas dinámicas favorables a la construcción de un entorno habilitante, se identifican algunas de las acciones de corto plazo, algunas de las cuales ya están en proceso de implementación.

A **La evaluación mutua de México por parte del GAFI en materia antilavado**

México será evaluado en el 2026 por un equipo internacional enviado por el GAFI para examinar la efectividad de las políticas anti lavado y de financiamiento al terrorismo y, uno de los puntos de las 40 recomendaciones tiene que ver con el impacto de esas políticas en el sector, identificado como de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL). El GAFI enfatiza que el combate al lavado y al terrorismo no debe impactar indebidamente en el "legítimo trabajo" del sector. Para ello tienen una serie de recomendaciones basadas en buenas prácticas internacionales que, como punto de partida, sugiere no contemplar al conjunto amplio de las organizaciones como sujetos obligados. Insiste en que el enfoque debería ser básicamente de prevención y, en los casos donde se percibe alto riesgo de abuso para el lavado o el financiamiento al terrorismo, debe aplicarse una política focalizada y, en las medidas regulatorias, un enfoque proporcional al tamaño y quehacer de las OSFL.

Se ha abierto un espacio de interlocución con la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP para participar en la evaluación y para proponer medidas simplificadas para el sector.

B **Impulsar cambios al régimen de las donatarias autorizadas**

En el trasfondo está la necesidad de clarificar, jurídicamente hablando, el reconocimiento a las OSC como entidades no lucrativas estipulado en el título III de la LISR, y la exigencia de asumir la figura de donataria autorizada, con los trámites crecientes para adquirir esa figura fiscal.

Contar con un formato que permita, a través de un solo informe, cumplir los requisitos exigidos por la Administración Pública y evitar la variedad de informes a diversas dependencias. Hay varias consideraciones específicas respecto a la figura de la donataria, con el fin de que sea una figura que estimule el fomento y, apal mismo tiempo, que fortalezca la formalidad del sector.

- Está el tema de las cartas de acreditación: avanzar hacia un formato modelo y un procedimiento estándar, con una campaña de información tanto dentro de la Administración Pública como dentro del sector, para unificar criterios, evitar la discrecionalidad y el desgaste de tiempo y esfuerzos por parte de las organizaciones.

- Revisar el límite del 5% para el gasto administrativo y precisar qué tipos de gastos se consideran en ese campo.

- Unificar las actividades del SAT con las de la LISR

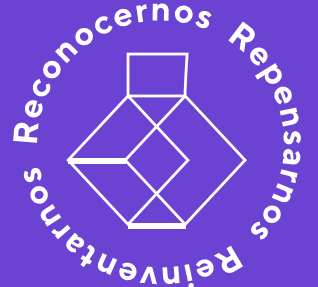
- Revisar los límites para generar ingresos

- Revisar las causales de disolución

- Acciones de información y capacitación a funcionarios responsables de la aplicación de políticas al sector, en especial del SAT, serían deseables y factibles, en coordinación con organizaciones especializadas en la materia. En este campo, es de celebrar las acciones de información y capacitación hacia las organizaciones que ya se realizan por parte del SAT y otras dependencias.

- Revitalizar las instancias de la ley de fomento, en especial el dinamismo del CTC. Cuidar la composición del Consejo y la participación de las organizaciones para proponer integrantes con perfiles adecuados; contribuir a la elaboración de un plan de fomento; aportar recursos para algunas políticas de fomento en la lógica de la coinversión, estimular diálogos, debates públicos sobre la evolución de esas políticas, participar activamente en la evaluación de la política de fomento son, por mencionar algunos, aspectos que pueden ser notablemente potenciados desde las OSC, en coordinación con la Administración Pública y cuidando las atribuciones y roles de las diversas instancias.

Bibliografía


Reconocernos
Repensarnos
Reinventarnos