

Rumbo a un marco institucional habilitante para el fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil en Ecuador

Tomo I.
de las Organizaciones
de la Sociedad Civil en
Ecuador



Autores

Humberto Muñoz Grandé. Coordinador
Laís Vanessa Carvalho de Figueiredo Lopes
Miguel De la Vega
Paula Raccanello Storto

Prólogo

Según el registro único de organizaciones de la sociedad civil (OSC), en el Ecuador existen cerca de 62.798 (OSCs) ubicando al país a niveles más altos per cápita que el promedio de la región. Más allá de la precisión de estas cifras, las OSC en el país han jugado un rol crítico en la vida democrática de Ecuador, ya sea en la lucha por la igualdad y derechos de las poblaciones vulnerables o por fortalecer la participación y la calidad de la democracia o promover actividades económicas de grupos marginados. Si bien el rol, visibilidad e intensidad de trabajo de las OSC han evolucionado a lo largo del tiempo es fundamental generar las condiciones para potenciar el aporte de dichas organizaciones de manera sostenida. Las OSC abren oportunidades para que la ciudadanía participe en el espacio de lo público y genere innovación social y trabajo colaborativo. En un mundo que cambia a altas velocidades es fundamental que las OSC cuenten con seguridad jurídica, con condiciones para interrelacionarse con el Estado y con el sector privado e idealmente, con incentivos que fomenten su accionar e incidencia. En el Ecuador, se han emitido 3 decretos ejecutivos en los últimos 6 años para regular a las OSC generando inestabilidad jurídica y discrecionalidad. Además, desde el 2 de agosto de 2018 se viene discutiendo la Ley Orgánica de Organizaciones de la Sociedad Civil, que ya cuenta con informe para segundo debate. En este contexto, es fundamental nutrirse de un análisis comparado de experiencias y legislación internacional para sentar las bases de instituciones, normas y prácticas que fomenten los aportes de las OSC. Esta investigación realizada por Muñoz, Carvalho de Figueiredo Lopes, De la Vega y Raccanello expertos que conocen a profundidad los retos y oportunidades que enfrentan las OSC en América Latina es una contribución importante para caminar, en conjunto, hacia un entorno jurídico e institucional que garantice condiciones para el desenvolvimiento de las OSC en el Ecuador.

Ana Patricia Muñoz
Directora Ejecutiva
Grupo FARO

Índice

Introducción	5
---------------------	----------

Marco conceptual	7
-------------------------	----------

Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)	7
---	---

Marco institucional de las OSC	9
--------------------------------	---

Marco legal en Brasil, Ecuador y México	11
--	-----------

Derechos de las organizaciones de la sociedad civil	11
---	----

• Libertad de asociación	11
--------------------------	----

• Relación gobierno – organizaciones de la sociedad civil	15
---	----

• Tipología de las organizaciones de la sociedad civil	25
--	----

• Marco regulatorio específico de las organizaciones de la sociedad civil	32
---	----

• Derecho de participación en política pública	45
--	----

Sostenibilidad Financiera	50
---------------------------	----

• Financiamiento público	51
--------------------------	----

• Financiamiento privado	53
--------------------------	----

• Financiamiento propio	59
-------------------------	----

Conclusiones	63
---------------------	-----------

Bibliografía	67
---------------------	-----------

Introducción

El espacio cívico en América Latina presenta una situación preocupante, datos del *Monitor Tracking Civic Space* de Civicus¹, revela que de los 21 países que integran la región (sin contar El Caribe), solamente Costa Rica, Suriname y Uruguay tienen el estatus de Espacio Cívico Abierto, esto es, se respetan y garantizan ampliamente los derechos de libertad de asociación, expresión y reunión pacífica. En el año 2016, el Reporte sobre Amenazas al espacio cívico en América Latina y El Caribe (Civicus, 2016) concluía lo siguiente.

“América Latina y El Caribe (ALC) ofrece evidencia contundente de que los derechos de la sociedad civil de hecho no están siendo respetados. Por un lado, las libertades básicas de asociación, reunión y expresión están reconocidas constitucionalmente en la mayor parte de los países de ALC, y numerosos mecanismos de participación de la sociedad civil están siendo implementados en la región. Por otra parte, sin embargo, en muchos países se han mantenido o incluso se han introducido en tiempos recientes barreras legales y administrativas para la creación, el funcionamiento, la comunicación y el financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil con el efecto de constreñir la libertad de asociación”.

Este panorama latinoamericano brinda una oportunidad para reflexionar sobre la manera en la que los gobiernos y la sociedad civil se relacionan. La preocupación científica detrás de esta investigación se concentra en el análisis y evaluación de la relación institucional entre la Administración Pública Nacional o Federal, según el país, y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Por otra parte, la preocupación política se ubica en el estudio particular del caso de Ecuador en donde, si bien existe una sociedad civil vibrante y relativamente amplia, las OSC parecen estar “invisibilizadas”, esto es, alejadas en cierto sentido del imaginario democrático y

.....
1 Información completa en www.monitor.civicus.org

desconocidas o percibidas con cierto desinterés, y en algunos casos, rechazo, por una parte de la esfera gubernamental. Paralelamente, se empieza a gestar un movimiento social en el país que pugna, cada vez más y de manera más organizada, a favor de los derechos de las organizaciones. Así, en vísperas de un proceso progresivo de replanteamiento del marco legal y de la relación con el gobierno nacional en Ecuador, surge esta iniciativa por parte de un grupo de OSC de ese país con el objetivo de identificar incentivos y riesgos para el diseño de un andamiaje institucional nacional que genere un ambiente propicio para el desarrollo de las OSC en Ecuador.

Para cumplir con el propósito se realizó un estudio comparativo de las mejores prácticas y de los marcos institucionales de manera más específica en Brasil y México, entre otras experiencias nacionales. Las razones para la selección de ambos países, además de su proximidad cultural y ubicación continental, radica en que los dos se encuentran en una segunda fase de articulación de una política pública hacia las OSC (Muñoz, 2017), lo que supone, la existencia de dispositivos institucionales, si bien incipientes, suficientes en materia legal y de políticas públicas desde los gobiernos nacionales.

La investigación se estructura en dos tomos, el *Tomo Uno* que es el que el lector tiene en sus manos, compara los marcos legales de las OSC, a partir del análisis de los componentes de regulación en materia de libertad de asociación, derecho de participación de las organizaciones en las diferentes fases de la política pública y en la sostenibilidad financiera. Mientras que el *Tomo Dos*, se centra en la valoración de las políticas públicas diseñadas e implementadas desde las administraciones públicas nacionales o federales, según sea el caso.

Las fuentes primarias del estudio son documentos oficiales e investigaciones especializadas en el tema, y entrevistas con especialistas de los tres países. En el caso de Ecuador se tuvieron acercamientos con activistas sociales, legisladores, académicos y líderes de organizaciones de la sociedad civil. Como fuentes secundarias se consultaron datos agregados de cuentas nacionales² y compendios estadísticos sobre el tercer sector a nivel internacional.

Esperamos que el análisis aquí vertido, aporte nuevas miradas y argumentos a las investigaciones y experiencias que ya existen en Ecuador para fortalecer el pujante proceso de fomento asociativo que se está dando cita en el país.

.....
2 Los Sistemas de Cuentas Nacionales forman parte estratégica de la información de cada país al proporcionar un marco estadístico de cuentas macroeconómicas para la formulación de políticas públicas y para la investigación.

Marco conceptual

Organizaciones de la Sociedad Civil

Existen distintos abordajes teóricos para definir a las OSC, en todos se advierte la complejidad, diversidad y heterogeneidad de este sector. Desde la disciplina socioeconómica ubicamos a la nueva economía social (Defourny, Develtere y Fonteneau, 2000) y a la corriente del *Non Profit Sector* (Salamon y Anheier, 95). Por su parte, desde las disciplinas sociopolíticas encontramos la propuesta de Evers y Laville (2004).

Este documento fundamenta su análisis en las dos últimas corrientes teóricas señaladas en el párrafo anterior, esto es, la visión socioeconómica del *Non Profit Sector* para organizaciones que producen bienes y servicios sin fines lucrativos, y que tiene por destinatarios a terceros ajenos a la organización; así como a la perspectiva sociopolítica para organizaciones defensoras de derechos. Consideramos que esta visión favorece la propuesta de un diseño institucional que reconozca las aportaciones políticas y económicas de las OSC al desarrollo de un país. De esta forma, evitamos caer en el riesgo de mutilar la función política de las OSC, específicamente en cuanto a su capacidad para crear y participar en mecanismos de gobernanza, insertando temas en la agenda pública, en la agenda legislativa y en la agenda gubernamental. Al mismo tiempo, rescatamos las posibilidades de visibilidad y operatividad institucional que aportan las disciplinas socioeconómicas en cuanto a su aplicación en el derecho administrativo.

- Las **OSC** son diversas, plurales y heterogéneas
- No se les puede poner a todas “en una misma canasta”
- El concepto de **OSC** es amplio
- Habrá más tipos de **OSC** que las que la ley reconoce

Entenderemos por OSC a organizaciones de ciudadanos que se asocian voluntariamente para la defensa de los derechos humanos y organizacionales; así como para producir bienes y servicios que tienen por destinatarios a terceros ajenos a la organización y que no tienen como finalidad el lucro.

Las OSC están conformadas por más de dos personas, podrán o no tener existencia legal o personería jurídica, son autónomas, de naturaleza privada, de interés público y sin fines lucrativos.

- Legalmente constituidas o sin existencia legal. Este último caso es característico de la visión brasileña, en donde se concibe que la relevancia de la personería jurídica radica exclusivamente para efectos contractuales o de financiamiento público.
- Autónomas, lo cual implica el derecho de determinar, sin la intervención cualquier orden o nivel de gobierno, su libre funcionamiento, la designación de sus directivos, así como la libertad de establecer sus propias estrategias de financiamiento,
- Privadas u organizaciones sujetas al derecho privado, que no formen parte de alguna estructura de cualquier orden o nivel de gobierno del poder ejecutivo, ni de los poderes legislativo o judicial,
- Sin fines lucrativos, lo que supone la imposibilidad de distribuir remanentes financieros entre socios, colaboradores de la organización.

La siguiente tabla revela las distintas definiciones legales de los países estudiados.

Tabla 1. Concepto de organizaciones de la sociedad civil en países estudiados

BRASIL. Ley No. 13.019/2014	ECUADOR Decreto No. 193	MÉXICO. Ley Federal de Fomento a las OSC
Entidad privada sin fines de lucro que no distribuye entre sus socios o asociados, consejeros, directores, empleados, donantes o terceros eventuales, ningún resultado, remanente, superávit operacionales, brutos o líquidos, dividendos, exenciones de cualquier tipo, participaciones o asociaciones en su patrimonio, obtenidas mediante el ejercicio de sus actividades, para aplicarlas íntegramente al logro de su objeto social, ya sea de forma inmediata o a través de la constitución de un fondo patrimonial o un fondo de reserva.	Son organizaciones sin fines de lucro, aquellas cuyo fin no es la obtención de un beneficio económico sino principalmente lograr un finalidad social, altruista, humanitaria, artística, comunitaria, cultural, deportiva o ambiental, entre otras. En el caso de que su actividad genere un excedente económico, este se reinvertirá en la consecución de los objetivos sociales, el desarrollo de la organización, o como reserva para ser usada en el próximo ejercicio.	Agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso.

Fuente: Elaboración propia a partir de las diferentes conceptualizaciones y particularidades de cada país.

Marco Institucional de las OSC

La calidad de la democracia se sustenta en la gobernabilidad, esto es, en la capacidad del gobierno para establecer mecanismos de gobernanza que favorezcan la participación de la ciudadanía y sus organizaciones en los asuntos públicos. En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, tanto técnicas como políticas de las OSC, se inscribe como una de las líneas de acción de todo gobierno abierto, transparente y democrático.

Según Muñoz (2015a) las capacidades institucionales de las OSC son el conjunto de factores que fomentan y explican el desempeño y resultados de las organizaciones. Así, la posibilidad de detonar o potencializar esas capacidades está dada por las condiciones del entorno donde interactúan, esto es, el marco institucional en el que se desarrollan; así como por sus capacidades organizacionales (profesionalización) y los resultados de la interacción entre estas capacidades y el entorno. Visto de esta manera, el marco institucional es el conjunto de leyes y sus reglamentos, de las que derivan y también forman parte, las políticas, programas de gobierno y sus reglas de operación o lineamientos; así como los procedimientos establecidos por autoridades de todos los órdenes o niveles de gobierno, encargadas de hacer cumplir tales disposiciones (Muñoz 2015b). En este marco institucional, que se ilustra en la figura 1, se definen las estructuras que favorecen o limitan el ejercicio de la libertad de asociación, la posibilidad de participar e incidir en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas; así como la sostenibilidad financiera de sus actividades.

Figura 1. Marco institucional de las organizaciones de la sociedad civil



Fuente: Muñoz Grandé, Humberto. Marco institucional de las OSC en México: retos de segunda y tercera generación para la relación cooperativa entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil en la búsqueda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Secretaría de Relaciones Exteriores. 2017

La construcción del marco institucional de las OSC está dada por la capacidad de los actores estatales y societales de comprender y administrar los distintos niveles de tensión entre ambos. Así, la evolución del marco institucional es producto de la relación histórica y el desarrollo del régimen político imperante en un país. En este sentido, Muñoz (2018) identifica tres etapas de desarrollo de estos marcos institucionales.

- “1. La primera etapa está asociada al reconocimiento de derechos y al ejercicio de libertades, como las de expresión y asociación.*
- 2. La segunda se relaciona con la construcción de dispositivos institucionales mínimos, como leyes, autoridades, programas, procedimientos, mecanismos y estímulos específicos para el sector. Esto es un marco institucional que recoge, pero no necesariamente hace efectiva la puesta en escena de los derechos.*
- 3. La tercera se identifica con capacidades tanto gubernamentales como societales para articular esos dispositivos institucionales en una Política de Estado hacia las OSC, y que debiera caracterizarse por su coordinación al interior del Poder Ejecutivo, con los otros poderes, entre los tres órdenes o niveles de gobierno y con la propia sociedad civil”.*

Para efectos de este estudio, tanto Brasil como México se ubican en la segunda fase, con un nivel, si bien incipiente pero suficiente de leyes especializadas en materia de OSC, un número específico de instancias gubernamentales nacionales de atención y vinculación, la existencia de mecanismos de participación ciudadana que hacen posible la incidencia de las OSC en política pública, y con una serie de estímulos y acciones de fomento. No obstante, se reconoce, en ambos casos, aun hay retos y limitantes para la confección de un esquema ideal de fomento y para la definición clara de una Política de Estado. Por su parte, Ecuador se ubica entre la primera y segunda fase, en donde aún observamos limitaciones en cuanto al reconocimiento de derechos de las OSC y la presencia de ciertos dispositivos institucionales de política pública, particularmente un amplio abanico de mecanismos de participación ciudadana, contruidos desde el Estado, pero con profundos cuestionamientos desde distintas vertientes de la sociedad civil.

Marco legal en Brasil, Ecuador y México

Derechos de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Libertad de asociación

La libertad de asociación está prevista en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU) de 1948, que establece en su artículo 20 lo siguiente:

- I. Toda persona tiene el derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas,
- II. No se puede obligar a nadie a formar parte de una asociación.

La libertad sindical también está garantizada por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Brasil mediante el decreto núm. 592, del 6 de julio de 1992; por Ecuador en 1968 y ratificado en 1969; y por México en 1981. Al respecto, el artículo 22 establece que:

1. Toda persona tendrá derecho a asociarse libremente con los demás, incluidos el derecho a constituir sindicatos y a sumarse a ellos, para la protección de sus intereses.
2. El ejercicio de ese derecho estará sujeto únicamente a las restricciones establecidas en la ley y que sean necesarias, en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, la seguridad y el orden público, o para proteger la salud o moral pública o los derechos y libertades de otras personas. El presente artículo no impedirá que se someta a restricciones legales el ejercicio de este derecho por parte de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.
3. *Ninguna de las disposiciones del presente artículo permitirá a los Estados partes de la*

Convención de 1948 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la libertad sindical y la protección del derecho sindical, adoptar medidas legislativas que restrinjan o apliquen la ley de manera que se restrinjan las garantías previstas en dicha Convención.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos (OEA), ratificada por Brasil en 1992, por Ecuador en 1969 y por México en 1981, establece lo siguiente.

Artículo 16. Libertad de asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra naturaleza.
2. El ejercicio de ese derecho puede estar sujeto a las restricciones establecidas en la ley y que son necesarias, en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, la seguridad y el orden público, o para proteger la salud o moral pública o los derechos y libertades de otras personas.
3. El presente artículo no excluye la imposición de restricciones jurídicas e incluso la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Los tratados internacionales son reconocidos como derechos fundamentales por el artículo 5, § 2, de la Constitución Federal de Brasil, que establece que *“Los derechos y garantías expresados en esta Constitución no excluyen a otros que surjan del régimen y los principios adoptados por ella, ni a los tratados internacionales de los que la República Federativa del Brasil sea parte”*. Para el caso de Ecuador el Título III, artículo 84 de la Constitución de la República establece que *“La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”*. Por su parte, la Constitución Política de México en su artículo 1, señala que *“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”*.

El estudio realizado por la Mesa de articulación de América Latina y el Caribe y sus aliados del sur, un grupo que reúne plataformas, asociaciones y redes nacionales de OSC de países latinoamericanos (Storto, 2014), a fines de 2013, para el proyecto *“Mesa de articulación de la ALC y sus aliados del sur para aumentar su capacidad de incidencia y diálogo con los gobiernos*

y el sector privado”, encontró que **las constituciones de la región reconocen la libertad de asociación como uno de los derechos políticos fundamentales de la ciudadanía, permitiendo su protección por los tratados internacionales de derechos humanos, cuya validez, en cada lugar, depende de las normas propias de recepción en el derecho nacional.**

Dicho estudio se elaboró a partir de tres informes subregionales: (1) Cono sur y Brasil (Viveros, 2014), que cubre Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay-preparado por Felipe Viveros (ACIONA – Asociación chilena de organismos no gubernamentales); (2) Región Andina (Paulino, 2014), compuesto por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela – preparado por Luis Castillo Paulino (Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo, ANC – Perú); y (III) Centroamérica y México (Lucki, 2014), que estudia la legislación de México, Guatemala, Honduras, el Salvador y Nicaragua, elaborado por Patricia Lucki (Fundación para el Desarrollo de la Innovación de Centroamérica).

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 8), la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Artículos 15 y 16) y el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Carbonell, 830, 2006), forman parte de un *corpus* de derecho internacional que constituyen antecedentes y establecen estándares para la normatividad de las OSC. Adicionalmente guían el derecho de asociación con respecto a su relación con otros derechos humanos y en el caso del convenio de la OIT, inclusive con derechos laborales.

Reconocer el derecho de asociación no es suficiente si no es acompañado de otras garantías como la libertad de expresión, de reunión, y el respeto a la autonomía. Visto así, en su conjunto, la libertad de asociación podrá contar con un marco habilitante para su ejercicio.

El derecho a la libertad de asociación se puede materializar por medio de organizaciones formalmente constituidas, o sin existencia legal, que involucren a más de dos personas en la búsqueda de un objeto lícito común. Al respecto, los principios internacionales de libertad de asociación apuntan a que el reconocimiento de parte de los estados debe establecerse “*sin que exista una figura legal de por medio*”. Este reconocimiento es pertinente para el caso de organizaciones cuya existencia no resulta de un fenómeno provisional o coyuntural como los movimientos sociales, redes o colectivos, mismos que van acumulando experiencia, conocimiento en las causas, capital social – en su forma de relaciones y alianzas – y que logran posicionar sus causas e incidir en ellas. (Ver freedomofassembly.org)

- Todas las Constituciones de la región **reconocen la libertad de asociación** como uno de los **derechos políticos fundamentales de la ciudadanía.**
- Se **promueve o restringe** a través de estas **leyes** el ejercicio de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución
- La previsión del derecho en el texto Constitucional de los países de la región, **no es suficiente para garantizar la inexistencia de excesos, amenazas o represión** por parte de los Estados contra las OSC

Tabla 2. Libertad de asociación

BRASIL. Constitución Política.	ECUADOR. Constitución de la República.	MÉXICO. Constitución Política.
<p>Artículo 5.</p> <p>Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaliza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad, en los siguientes términos:</p> <p>XVI Todos pueden reunirse pacíficamente, sin armas, en locales abiertos al público, sin necesidad de autorización, siempre que no frustren otra reunión anteriormente convocada en el mismo local, exigiéndose sólo aviso previo a la autoridad competente;</p> <p>XVII Es plena la libertad de asociación para fines lícitos, prohibiéndose la de carácter paramilitar;</p> <p>XVIII La creación de asociaciones y, en la forma de la ley, la de cooperativas no dependen de autorización, quedando prohibida la interferencia estatal en su funcionamiento;</p> <p>XIX Las asociaciones sólo podrán ser compulsivamente disueltas o ser suspendidas en sus actividades por decisión judicial, exigiéndose, en el primer caso, sentencia firme;</p>	<p><i>Capítulo Cuarto. Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Artículo 57.</i></p> <p>Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:</p> <p>15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.</p> <p><i>Capítulo Sexto. Derechos de libertad. Artículo 66.</i></p> <p>Se reconoce y garantizará a las personas:</p> <p>El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria.</p> <p><i>Sección Segunda</i></p> <p><i>Organización Colectiva</i></p> <p>Artículo 96. Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión</p>	<p>Artículo 9.</p> <p>No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.</p> <p>No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.</p>

BRASIL. Constitución Política.	ECUADOR. Constitución de la República.	MÉXICO. Constitución Política.
XX Nadie podrá ser obligado a asociarse o a permanecer asociado; XXI Las entidades asociativas, cuando estén expresamente autorizadas,	de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.	

Fuente: Elaboración propia

Relación gobierno – organizaciones de la sociedad civil

BRASIL

Promulgada al término de un período de represión y dictadura militar, la Constitución Federal de 1988, también denominada “Constitución ciudadana”, declara que Brasil es un Estado democrático de derecho, que tiene como principio la participación activa de la sociedad en la gestión de los temas de interés público. En este escenario, la participación de las OSC es un elemento del desarrollo nacional, tanto en la perspectiva social como económica, en la condición de componente esencial para la garantía del principio de igualdad y para la construcción de la dignidad del ciudadano.

El Estado brasileño reconoce la relevancia de la participación ciudadana en los procesos y decisiones que afectan aquello que a todos pertenecen, es decir, lo que es público. Según el párrafo único del Art. 1o. del texto constitucional, “todo poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos o directamente, bajo esta Constitución”.

Esta es la base para que las OSC brasileñas asumieran el papel de instituciones capaces de contribuir a la formación de “una sociedad fraterna, pluralista y sin prejuicios, fundada en la armonía social y comprometida en el orden interno e internacional, con la solución pacífica de las controversias”, según los términos del preámbulo de la Constitución. De este modo, el texto constitucional no sólo ha asegurado la libertad de autoorganización de las

asociaciones, sino que ha creado mecanismos para evitar interferencias en estas entidades, previendo expresamente la carencia de necesidad de autorización para su creación y la prohibición de la injerencia del Estado en su funcionamiento (Art. 5, XVIII).

En el plan de derechos individuales, que figura en el artículo 5º de la Constitución garantiza la plena libertad de asociación con fines lícitos y la libertad de autoorganización de las asociaciones, prohibiendo la injerencia del Estado en su funcionamiento y garantizando la legitimidad de las entidades asociativas para representar a sus afiliados, judicial o extrajudicialmente, inclusive a través de la petición de una medida de seguridad.

Art. 5. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de ninguna naturaleza, garantizando a los brasileños y extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad, en los siguientes términos:

[...]

XVII. Es plena la libertad de asociación para fines lícitos, prohibidos los de carácter paramilitar,

XVIII. La creación de asociaciones y, en forma de ley, la de las cooperativas, no requieren de autorización, estando prohibida la injerencia del Estado en su funcionamiento,

XIX. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas obligatoriamente o tener sus actividades suspendidas por decisión judicial, exigiendo, en el primer caso, el tránsito en un juzgado,

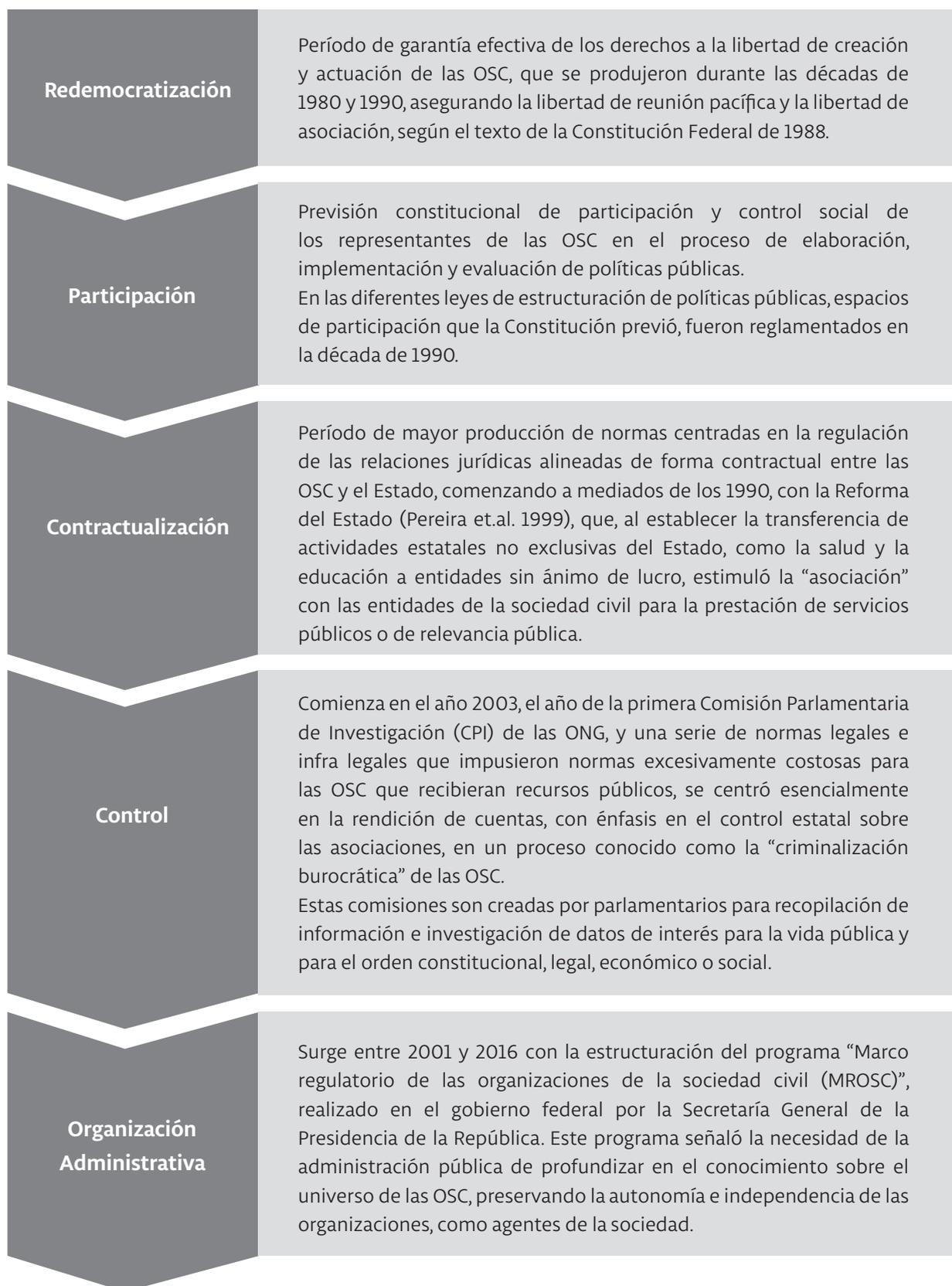
XX. No se puede obligar a nadie a asociarse o permanecer asociado,

XXI. Las entidades asociativas, cuando estén expresamente autorizadas, tienen legitimidad para representar a sus afiliados judicial o extrajudicialmente, [...]

Este derecho implica la asociación de personas para diversos fines, como el comercial, económico, religioso, sindical, entre otros, incluyendo las OSC y las personas jurídicas formadas por la libre iniciativa de los individuos destinados a la búsqueda del interés público. A partir del 2011, comenzó a introducirse una fase de organización administrativa bajo la égida del Nuevo Marco Regulatorio de la Sociedad Civil en Brasil.

Las primeras OSC que podemos asociar a este fueron fundadas en el contexto de la colonización portuguesa por la Iglesia Católica, como santas casas como el Instituto de Salud. Desde el punto de vista normativo, las relaciones entre el Estado y las OSC en Brasil pueden dividirse en cinco fases (Storto, 2014b) desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988, las cuales son:

Figura 1. Fases de la relación Estado y OSC en Brasil



Fuente: Elaboración propia.

El programa “Marco regulatorio de las OSC” fue capaz de articular la formación de una agenda pública nacional (Lopez, 2013) para las OSC, en permanente y diálogo e interacción entre representantes de diferentes áreas del gobierno, organismos de control, recaudadores de fondos, OSC, académicos, abogados, parlamentarios, promotores y defensores, con la realización de reuniones y debates, incluida la realización de dos seminarios internacionales con sede en Brasilia, asumiendo el papel del Estado como agente organizador de una política de fomento y colaboración con las OSC. La agenda ha logrado avances notables en el campo *normativo*, con la realización de estudios sobre temas de sostenibilidad, certificación y contractualización, originando propuestas legislativas que dieron como resultado la aprobación de la Ley No. 13.019/2014. Con respecto a la agenda del conocimiento, se llevaron a cabo cursos, investigaciones y apoyos a la comunicación y difusión de contenidos relacionados con el ámbito de las OSC.

Con el juicio político a la Presidenta Dilma Rousseff, ocurrido en 2016, para muchos entendidos como un golpe parlamentario, la obra de la articulación federal fue interrumpida. El Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión es actualmente el responsable del Sistema Electrónico de Registro de Actos y Seguimiento de Asociaciones en la Unión, sin un punto focal más específico para el diálogo con la sociedad civil en relación con los temas de regulación de intereses. En los estados y municipios se articulan dentro del poder ejecutivo en esta búsqueda por una mejor organización de los procesos de asociación y regulación de la sociedad civil organizada.

La Ley N 13.019/2014, define a las OSC en su Art. 2 como:

“Entidad privada sin fines de lucro que no distribuye entre sus socios o asociados, consejeros, directores, empleados, donantes o terceros eventuales, ningún resultado, remanente, superávits operacionales, brutos o líquidos, dividendos, exenciones de cualquier tipo, participaciones o asociaciones en su patrimonio, obtenidas mediante el ejercicio de sus actividades, para aplicarlas íntegramente al logro de su objeto social, ya sea de forma inmediata o a través de la constitución de un fondo patrimonial o un fondo de reserva”.

MÉXICO

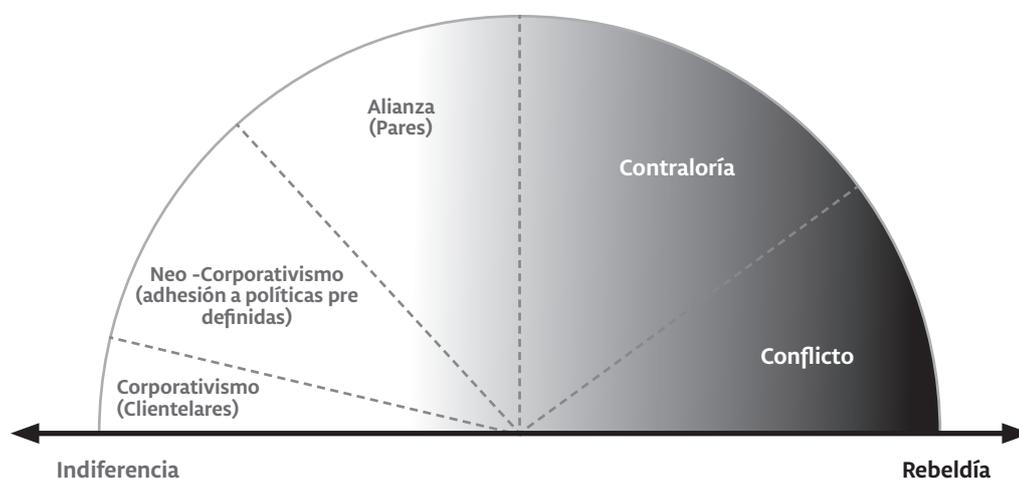
De manera similar al caso de Brasil, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Segundo, artículo 39, establece que *“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.*

Asimismo, la Constitución en su artículo 26, reconoce la participación ciudadana en el proceso de planeación nacional al señalar que *“Los fines del proyecto nacional contenidos en*

esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”.

La participación ciudadana en la definición de políticas públicas materializa la gobernanza moderna, en donde el gobierno y las OSC interactúan conservando su autonomía, característica que abre paso a distintos grados de tensión que cruzan por distintos estadios como la indiferencia, el corporativismo, el neo-corporativismo, la alianza, la incidencia, el conflicto y la rebeldía (Muñoz, 2017). La siguiente figura ilustra estos grados de tensión en los que transita la relación gobierno y OSC.

Figura 3. Termómetro de relaciones gobierno – OSC en México



Fuente: Muñoz Grandé, Humberto. Rumbo a la articulación de la política de fomento a las OSC. UNAM, 2017

La primera organización que podemos asociar al imaginario de OSC en México fue fundada en 1526 por Hernán Cortés, el Hospital de la Inmaculada Concepción que hasta nuestros días opera como el Hospital de Jesús de Nazaret. Desde la Colonia hasta nuestros días, las OSC han pasado por todos los estadios posibles de interacción señalados anteriormente, y se han definido a partir del tipo de régimen político (Anheier, 2000) y el paradigma dominante en la administración pública en turno, así como del subsector específico al que pertenecen; por ejemplo, la relación con organizaciones asistenciales es más tersa o menos conflictiva que con organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos.

La relación gobierno y OSC se empieza a construir institucionalmente con la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y los Territorios de 1899 que consolidaría la idea de un sector privado, no exclusivamente religioso, dedicado a brindar servicios de asistencia a los necesitados y que habría de ser regulado por la autoridad. La convulsa etapa de la Revolución Mexicana minó la capacidad asociativa en México y con ello la creación de OSC, situación que no cambió significativamente en el periodo post revolucionario donde,

en gran medida, los movimientos sociales fueron cooptados por el gobierno imprimiendo una cultura política poco propicia para la participación ciudadana.

En 1997 el Ministerio de Desarrollo Social formó un grupo de trabajo con diversas OSC para promover la filantropía, lo que derivaría siete años más tarde en la Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) en 2004. De manera similar a la etapa de Organización Administrativa que vimos en el caso de Brasil (figura 1), la LFFAROSC abrió la puerta al reconocimiento de derechos y a una relación más clara con el gobierno; además estableció criterios para diferenciar a las OSC de otro tipo de organizaciones, para ello, en su artículo 3° definió tres características: 1) organizaciones formalmente constituidas, 2) que no realizan actividades de proselitismo político electoral o religioso y, 3) cuya finalidad sea no lucrativa. Al respecto, si bien esta caracterización fue un avance importante, no fue lo suficientemente descriptiva de la diversidad y heterogeneidad del sector, lo que resultó en la exclusión de otras configuraciones asociativas, incluidas aquellas no constituidas. Por otra parte, esa caracterización abrió la puerta para que organizaciones que forman parte de la estructura gubernamental calificaran como OSC y que se beneficiaran de los subsidios, ya sea porque el Gobierno Federal etiqueta los recursos como aportes a las OSC que no lo son, o bien porque esas organizaciones compiten por los mismos recursos. Esta laguna conceptual generó una ventana de oportunidad para la creación de organizaciones para gubernamentales creadas por fines político-electorales. Una propuesta de reforma impulsada sin éxito en el Senado en septiembre de 2016 promovió la inclusión de la característica de **autonomía** para evitar la inclusión de estas organizaciones para gubernamentales en el imaginario de OSC (De la Vega et al 2015).

A pesar de estas y otras limitantes de la LFFAROSC, con ella se inauguraría lo que hemos denominado la **fase de creación de dispositivos institucionales**. En esta etapa que comprende el periodo de 2000 a la fecha, han surgido diversos instrumentos, desde leyes como la LFFAROSC, la definición de un régimen fiscal para Donatarias Autorizadas, disposiciones específicas para OSC en materia de lavado de dinero, de transparencia en el ejercicio de recursos públicos; así como programas para el financiamiento de proyecto de organizaciones como el Programa de Coinversión Social del Ministerio de Desarrollo Social; además de mecanismos de participación ciudadana en particularmente todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En esta serie de dispositivos se encuentran también un Registro Federal de OSC, un directorio de Donatarias Autorizadas y la creación de la Cuenta Satélite de Instituciones sin Fines de Lucro que permite medir la contribución de las organizaciones al Producto Interno Bruto y a la generación de empleo. Sin embargo, a pesar de esos avances, se tienen retrocesos en materia fiscal, pero sobretodo se observan una serie de acciones aisladas de gobierno en donde un ministerio establece ciertas disposiciones que no guardan relación lógica con las disposiciones de otros ministerios sobre un mismo tema de fomento, lo cual impide la conformación de una política pública clara y específica para las organizaciones.

ECUADOR

Para Herrera *et al.* (2017) las organizaciones sociales están presentes en el Ecuador desde los años 30 del Siglo XX como las primeras organizaciones de sindicatos; en los años 50, los campesinos en la lucha por la tierra; en los años 70 y 80, con las nacientes universidades y expansión de las ciudades, el crecimiento en el número de estudiantes, barrios y trabajadores; en los años 90, el movimiento indígena y de mujeres; y en el 2005, los “movimientos ciudadanos”. Por otra parte, sin considerar el periodo de dictadura militar, Jarrin y Azus (2016) definen la evolución de las relaciones gobierno – sociedad civil contemporáneas en el Ecuador a partir de dos momentos históricos, el primero de 1996 a 2005, y el segundo de 2006 a 2016. En la *primera fase* de 1996 a 2005, se empiezan a consolidar mecanismos de regulación por conducto del Decreto Ejecutivo 1675 y el 1924 en materia de actividades de ONG extranjeras a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo el Código Civil contemplaría las figuras de corporación y fundación, cuya existencia estaría sujeta a la concesión del Presidente de la República, al igual que la aprobación de sus estatutos y su disolución. La destitución del Presidente de la República en 1997 fue un momento propicio para que la sociedad civil ecuatoriana asumiera un nuevo papel en la vida política. El Paro Cívico Nacional fue producto del descontento popular ante las medidas económicas y la delegitimación del sistema político. Como revelan los autores, en esta época gran parte de las OSC impulsaron un debate colectivo que permitió posicionar poco a poco a la sociedad civil como un agente sólido y con capacidad técnica para canalizar demandas ciudadanas. Un ejemplo de ello es la participación de la sociedad en la selección de candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia y posteriormente la aprobación de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social (Ley No. 27) que reconoce en su artículo 3 que *“la participación social es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos”*. La Constitución de 1998 marcaría un momento importante al incluir procesos participativos de la ciudadanía y potenciar el papel de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo y en la gobernabilidad (Arias, 2011).

Otro ejemplo es la Comisión de Control Cívico de la Corrupción creada en 1997 para promover la prevención, investigación, vigilancia y sanción de actos de corrupción en la Administración Pública; donde se contó con la participación de organizaciones como la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, la Federación Nacional de Periodistas, las Federaciones Nacionales de las Cámaras de la Producción, centrales sindicales y organizaciones indígenas, de derechos humanos y otras legalmente constituidas.

La crisis financiera de 1999 que derivaría en el feriado bancario y la dolarización de la economía sería un campo propicio para el surgimiento de movilizaciones de clases populares, clase media, el movimiento indígena y los empresarios (Verdosoto, en Jarrin et al). Para el año 2002, se promulgan los Decretos Ejecutivos No. 3008 de agosto del 2002,

que dispuso que la Comisión Jurídica de Depuración Normativa preparara un Proyecto de Decreto Ejecutivo que unificara los procedimientos para la conformación de fundaciones y corporaciones en todos los ministerios del Estado. De igual manera, el Decreto No. 3054 de septiembre del mismo año que expedía el Reglamento para la Aprobación de Estatutos, Reformas y Codificaciones, Liquidación y Disolución, y Registro de Socios y Directivas, de las Organizaciones Previstas en el Código Civil y en las leyes especiales.

La **segunda fase** identificada por los autores, se desarrolla entre 2006 y 2016. En ella se empiezan a construir nuevos dispositivos institucionales en dos momentos. El primero, marcado por el periodo de gobierno denominado *Revolución Ciudadana* con un discurso lleno de innovación en sus matices discursivas delimitadas por los grandes temas y argumentación dialógica que transitaban del capitalismo al socialismo, del desarrollismo al ecologismo, del neoliberalismo a la economía popular y solidaria, del nacionalismo a la pluralidad (Jarrín y Azus, 2016). A la par se tomaron decisiones de política pública como la creación de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPMS) integrada por representantes de OSC y que tenía como responsabilidad la rectoría en las políticas públicas que norman y garantizan el derecho a la participación ciudadana, así como la atribución para el diseño y puesta en práctica de medidas que estimularían y consolidarían la participación.

La aprobación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y la creación de la Secretaría Nacional de Planificación, responsable de la conformación de consejos consultivos en temas sectoriales, fueron otros productos institucionales de esta etapa, que si bien fueron cuestionados por sus alcances en cuanto a la participación ciudadana, constituyeron dispositivos formales para la gobernanza.

El segundo momento, se caracterizó por el distanciamiento y el aumento en los niveles de tensión en la relación OSC-Estado. En 2008 se emite el Decreto No. 982 que modifica el reglamento para la aprobación y extinción de personas jurídicas de derecho privado con finalidad social y sin fines de lucro y se crea el Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil (RUOSC). En opinión de Arias (2011), el Decreto presentó un carácter altamente discrecional y restrictivo, imponiendo nuevos obstáculos a las OSC, limitando sus derechos de asociación, expresión y reunión. Respecto a este periodo, Ortíz (2012) señala lo siguiente:

“Una vez establecida y aprobada la carta Constitucional, se redactaron una serie de normativas relacionadas directamente con la demarcación de campos posibles de acción para la sociedad civil, y se reglamentaron los escenarios específicos para la “participación ciudadana”. Durante esta etapa, donde ya no se discutieron temas generales sino aspectos específicos, se desató un fuerte antagonismo para con el gobierno, desde la mayoría de organizaciones sociales históricas; Incluso desde aquellas que habían mostrado su apoyo inicialmente. Posteriormente, el gobierno

estructuró una pesada “ingeniería de relacionamiento” para con la sociedad civil, desde sus ministerios y secretarías de Estado, duplicando en algunos casos los ámbitos de acción de instituciones y funciones recientemente creadas para tal efecto en la Constitución, estableciendo mecanismos de control disciplinario para con las organizaciones civiles, creando proyectos estatales para absorber a las bases de organizaciones críticas, y finalmente construyendo nuevas organizaciones para el apoyo, legitimación, y aclamación del régimen”.

La legislación ecuatoriana en materia de OSC es compleja, está constituida por un continuo de Decretos Ejecutivos que se modifican con alta frecuencia según el régimen político, lo que genera escenarios de incertidumbre para la participación ciudadana organizada e institucionalizada. No obstante, en estos momentos se discute en la Asamblea Nacional una propuesta de ley que, en menor o mayor medida, ha contado con la participación de varias OSCy que esboza un avance para garantizar el derecho de asociación a partir de la eliminación de la potestad del Estado para aprobar el nacimiento de una OSC. Si bien el proyecto de ley es aun limitado en tanto se concentra básicamente en aspectos procedimentales, esto es, en definir requisitos para el nacimiento y muerte de las organizaciones. Por otro lado, se vislumbran algunos esfuerzos para normar lo que sucede en el trayecto de vida de las organizaiones, tema que será bordado en los siguientes capítulos de este tomo.

Tabla 3. Decretos Ejecutivos para las OSC (Ecuador)

No. Decreto	Fecha	Propósito
No. 339	28 de noviembre de 1998	El Presidente de la República, delegó la facultad para que cada Ministro de Estado, de acuerdo a la materia que les compete, apruebe los estatutos y las reformas a los mismos, de las organizaciones que se constituyan al amparo de lo dispuesto en el Título XXIX, Libro I del Código Civil.
No. 3008	21 de agosto del 2002	La Comisión Jurídica de Depuración Normativa preparará un Proyecto de Decreto Ejecutivo que unifique los procedimientos para la conformación de fundaciones y corporaciones, en todos los ministerios de Estado.
No. 3054	11 de septiembre del 2002	Expide el Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las organizaciones previstas en el código civil y en las leyes especiales.
No. 133	7 de marzo de 2007	La Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana es el organismo público competente que lidera las políticas públicas destinadas a normar y garantizar la promoción y fortalecimiento de las organizaciones sociales, para cuyo efecto ejecuta las acciones y medidas conducentes a su encausamiento y consolidación.

No. Decreto	Fecha	Propósito
No. 982	25 de marzo de 2008	Reformas al Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las organizaciones previstas en el Código Civil y en las leyes especiales. Dispone que la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, organice, mantenga y difunda el Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil, consolidando la información de los Ministerios
No. 812	5 de julio de 2011	Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional en materia de regulación de ONG extranjeras.
No. 16	4 de junio de 2013	Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas.
No. 739	21 de agosto de 2015	Reglamento Sistema Unificado de Información de Organizaciones Social.
No. 193	27 de octubre de 2017	Reglamento para el otorgamiento de personalidad jurídica a las organizaciones sociales.

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis mientras que Brasil y México han transitado por todos los niveles de tensión que van desde la indiferencia hasta la rebeldía, pasando por algunos momentos de alianza, Ecuador ha transitado por niveles de tensión más intensos en la época reciente que se ubican entre la indiferencia y la cooptación, interrumpidos por breves momentos de contraloría social, en un continuo de ida y vuelta según el régimen político y la cultura democrática de la Administración Pública en turno, como afirman Herrera et al (2017):

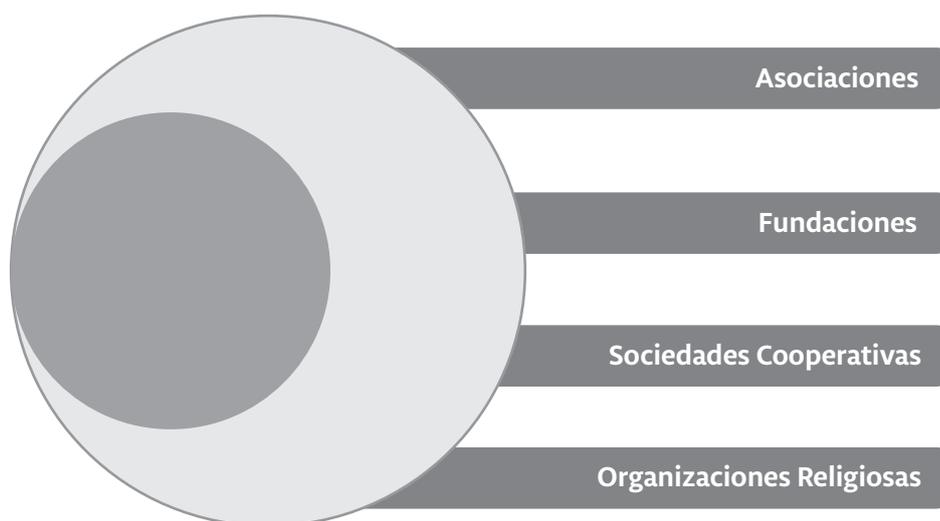
“A principios del Siglo XXI, como resultado de la crisis política y los límites de la democracia, aparecen las organizaciones en torno a la participación ciudadana y libertad de expresión. A diferencia de las anteriores, en su agenda no está la disputa por el tipo de Estado o sociedad, ni tampoco el planteamiento de reformas estructurales; sus objetivos giran en torno al perfeccionamiento del sistema democrático, esto es, el marco normativo, de las instituciones del Estado, el sistema de elecciones y los canales de participación ciudadana”.

Tipología de organizaciones de la sociedad civil

BRASIL

El universo de OSC en Brasil se define por la Encuesta Nacional de Fundaciones Privadas y Asociaciones sin Fines de Lucro- FASFIL- realizada en los años 2002, 2005 y en 2012³, en colaboración con IBGE, IPEA, ABONG y GIFE, que utiliza los mismos criterios propuestos por la Classification of the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Households – COPNI – de la ONU, las cuales son: i) privadas; ii) sin fines de lucro; iii) institucionalizadas; iv) autoadministradas; v) voluntarias. Con estos mismos criterios, pero con una mejora en la metodología, el IPEA lanza el 2018 “El perfil de las OSC” con nuevos datos relativos a las OSC del país, recolectados y dispuestos en la plataforma pública georreferenciada “Mapa de las organizaciones de sociedad civil”⁴. En ambos esfuerzos, los sindicatos y los clubes no fueron contabilizados como OSC.

Figura 3. Tipología de las OSC en Brasil



La legislación brasileña no aporta criterios estrictos para la clasificación de las OSC, las cuales, invariablemente, desde el punto de vista jurídico sólo pueden ser legalmente constituidas de dos maneras: como **asociación** o **fundación**, siendo reguladas por el Código Civil brasileño. La mayoría de las OSC son asociaciones a quienes la Constitución federal les garantiza la libertad de autoorganización, prohibiendo la injerencia del Estado en su funcionamiento.

Las **Fundaciones** se caracterizan por estar *constituidas por un fondo patrimonial destinado a un propósito de interés público*, definido por quien la constituye y destina su patrimonio, quien deberá registrar su voluntad por escrito, ya sea por medio de una escritura pública inscrita

3 IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística); IPEA (Instituto de investigación económica aplicada). *Las fundaciones privadas y las asociaciones sin fines de lucro en Brasil 2010*. Río de Janeiro: IBGE/IPEA, 2012.

4 Más información sobre <https://mapaosoc.ipea.gov.br/> De acuerdo con el “Mapa de las organizaciones de sociedad civil” del IPEA, actualmente hay 820,455 OSC en Brasil.

bajo notario, o por medio de un testamento. Para el establecimiento de una fundación, la institución debe demostrar la existencia de bienes suficientes para alcanzar sus fines y determinar la forma de administrarla, sometiendo su voluntad a la aprobación del Ministerio Público, que será el órgano encargado de garantizar que se mantenga la voluntad del fundador, además de supervisar la correcta aplicación de los recursos destinados a fines de interés público. Una vez registrado, toda fundación tendrá la supervisión del fiscal, que tiene sus propias representaciones y normas que regulan esta actividad en cada estado y en el Distrito Federal, siendo que su administración cotidiana es hecha por su órgano rector con base en su estatuto.

Las **asociaciones** se caracterizan por constituirse por la *unión de personas para un propósito legítimo de interés común, sea este interés público o privado*. La Constitución Federal proporciona la libertad de auto-organización de las asociaciones, pero el Código Civil establece algunas reglas para estas entidades, como la necesidad de celebrar una Asamblea General quien es la única que puede deliberar sobre la modificación de los estatutos y la destitución de los directivos, si existe una causa justa. El estatuto de la asociación debería también disponer sobre el proceso de aprobación de las cuentas de la organización, los derechos y deberes de los asociados, directivos y estructuración de los órganos deliberativos de la entidad, en relación a lo que las asociaciones tienen plena libertad, en la medida en que su registro no depende de ninguna autorización estatal y que el registro del estatuto de la asociación sólo verifica procedimientos formales, no teniendo la prerrogativa de interferir en las propias disposiciones del estatuto de asociación.

Así que la principal diferencia entre fundaciones y asociaciones es que las fundaciones sólo pueden ser creadas si hay un patrimonio substancial para este propósito, por el contrario las asociaciones pueden ser constituidas sin ningún patrimonio o capital.

Después de la decisión de crear y aprobar su acta constitutiva, tanto asociaciones como fundaciones, deben registrar sus estatutos en el Registro de Inscripción Civil de su estado, con la finalidad de dar publicidad al acto y existir formalmente. En el caso de las fundaciones, el estatuto debe ser previamente aprobado por el Ministerio Público que los supervisa. En el caso de las asociaciones, no hay necesidad de autorización, los documentos sólo deben cumplir los requisitos del Código Civil.

Para fines de celebración de sociedades con la administración pública, la Ley 13.019/2014 establece que son consideradas OSC, además de las asociaciones y fundaciones, las sociedades cooperativas, incluidas las cooperativas sociales y aquellas dedicadas a las personas en riesgo o con vulnerabilidad personal o social, a los trabajadores pobres y desempleados y a los trabajadores rurales, por medio de desarrollo, educación y formación, entre otros; y las organizaciones religiosas que participen en actividades o proyectos de interés público y de carácter social que sean diferentes de los destinados exclusivamente a fines religiosos.

Las entidades extranjeras, constituidas en otro país, pueden operar en Brasil mediante el registro y autorización de operación por el Ministro de Justicia, debiendo tener la dirección de la sede y un representante residente en el país.

MÉXICO

Las organizaciones en general, independientemente de la figura legal que deseen asumir, han basado históricamente su constitución en el título Décimo Primero del Código Civil Federal, el cual determina los lineamientos generales de conformación y gobierno, al tiempo de reconocer la libertad para que los asociados determinen su forma de organización a partir de sus estatutos. El Código Civil prevé que no exista transitoriedad en la asociación y establece lo siguiente:

- Artículo 2670. Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación.
- Artículo 2671. El contrato por el que se constituya una asociación debe constar por escrito.

Las OSC son reconocidas en la LFFAROSC como agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso.

Las organizaciones pueden obtener personalidad jurídica, en dos modalidades: **Asociaciones Civiles (AC)** o **Instituciones de Asistencia Privada (IAP)**.

Las **Asociaciones Civiles** basan su constitución en el Código Civil, ese proceso, en general, es sencillo en tanto los requisitos se fundamentan en los siguientes aspectos:

- No se requiere autorización gubernamental previa,
- Acudir ante notario público para dar fe y legalidad a un Acta Constitutiva y a los estatutos de la organización, que tengan por objeto social un fin lícito,
- Obtener el Registro Federal de Causantes ante el Ministerio de Hacienda.

La mayoría de las OSC en México son AC, quienes gozan de plena autonomía en cuanto a su organización interna, pudiendo definir sus órganos de gobierno de la manera en la que mejor convenga a sus intereses, incluyendo la posibilidad de admisión de extranjeros. No tienen ninguna supervisión directa de ninguna entidad gubernamental. En caso de tener interés en acceder a recursos privados que sean deducibles de impuestos para sus donantes deberán realizar su solicitud como Donataria Autorizada ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT) dependiente del Ministerio de Hacienda.

A diferencia de las AC, las IAP solamente pueden realizar actividades de tipo asistencial y

pueden existir, exclusivamente si en la entidad federativa donde tiene su residencia⁵ hay una Ley Estatal de Asistencia Privada, la cual determina los requisitos para su constitución, su funcionamiento y las facultades de las autoridades locales que habrán de supervisarlas. En algunos estados las IAP pueden identificarse como Instituciones de Beneficencia Privada (IBP) o Asociaciones de Beneficencia Privada (ABP). Este tipo de organizaciones son vigiladas por una Junta de Asistencia Privada en cada estado, las cuales son organismos públicos descentralizados encargados de supervisar y apoyar el desarrollo de las IAP. Éstas, como señalamos previamente, surgen por primera vez en lo que hoy conocemos como Ciudad de México, a través de la Ley de Instituciones de Beneficencia Privada para el Distrito Federal en el año de 1899. Este fue el primer marco legal para las organizaciones ciudadanas en México, su creación fue un importante avance en materia de regulación en su momento.

Las IAP tienen una mayor facilidad para obtener autorización por el (SAT) como Donataria Autorizada a efecto de expedir recibos deducibles y estar exentas del pago del Impuesto sobre la Renta (ISR), adicionalmente, en la mayoría de los estados, reciben servicios de capacitación y acompañamiento por parte de las Juntas de Asistencia Privada.

Una ventaja importante es el acceso a donantes u organizaciones de segundo piso constituidos también con IAP en cualquier parte del país ya que estas no pueden donar a otras instituciones que no tengan la misma figura legal. Este hecho, restrictivo y desventajoso para el donante, representa una ventaja para las organizaciones ya que permite acceder a algunos grandes donantes con menor competencia, como al Nacional Monte de Piedad⁶, institución que se encuentra entre los mayores donantes del país⁷. Sin embargo, estas ventajas se contraponen con algunos aspectos negativos, como el conflicto con el derecho de autonomía y el principio de no intromisión estatal, ya que, en algunos estados, la ley local permite a la Junta de Asistencia Privada determinar la forma de organización y los órganos de gobierno de las IAP. Este es el caso del Instituto Jalisciense para la Asistencia Social (IJAS) que cuenta con la prerrogativa de otorgar autorización previa para la constitución de organizaciones sociales; medida violatoria de los principios internacionales de libertad de asociación. Si bien esta no es una generalidad de todos los órganos supervisores, sí constituye un grave riesgo de replicar una práctica restrictiva al dotar de este tipo de atribuciones a las juntas.

Actualmente existen 19 entidades federativas, de 32 en las que está dividida la República Mexicana, que cuentan con una Ley de Instituciones de Asistencia Privada

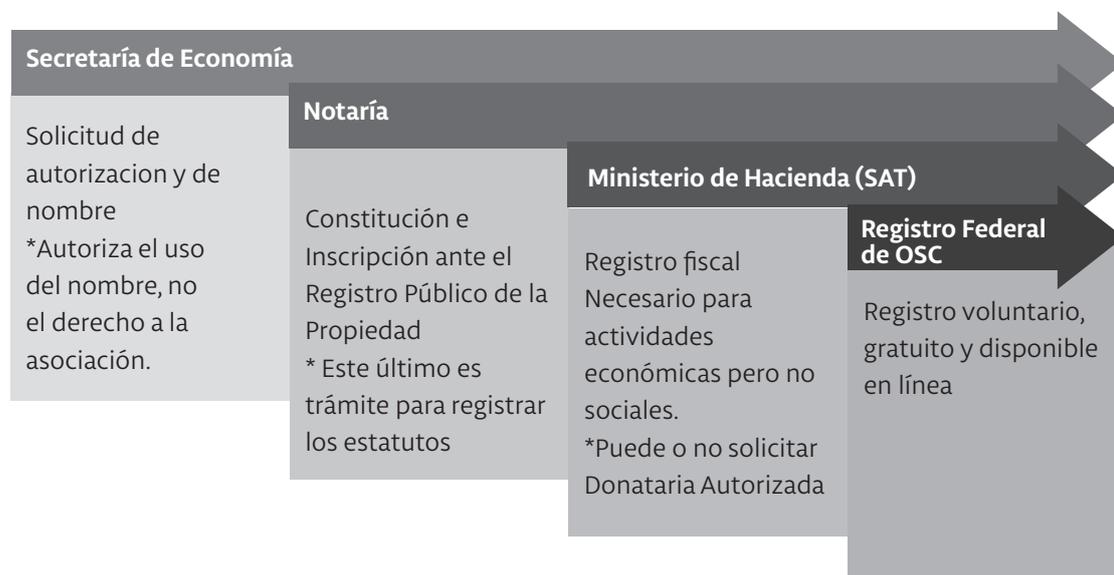
.....
5 México es una federación conformada por treinta y dos entidades. Si bien hay leyes generales y federales también existen estatales. Las leyes de asistencia privada son uno de esos casos.

6 El Sacro Real del Monte de Piedad de Animas, fundado en 1775. “El Nacional Monte de Piedad”, como se le conoce hoy en día es una Institución de Asistencia Privada, que surgió como resultado de un fondo familiar que se administró y consolidó a través de préstamos prendarios. Concebida originalmente como un organismo de crédito para los pobres, esta institución se convertiría más tarde, en una importante recaudadora de fondos para las iniciativas sociales (Natal, 2013).

7 De acuerdo al informe ejecutivo 2016 la institución donó más de 400 millones de pesos divididos entre diversos rubros y estrategias. http://inversionsocial.montepiedad.com.mx/wp-content/uploads/2018/05/RESUMEN_EJECUTIVO_IDIS_2017.pdf
También ver Nacional Monte de Piedad. Resumen ejecutivo 2016 http://inversionsocial.montepiedad.com.mx/wpcontent/uploads/2018/05/RESUMEN_EJECUTIVO_IDIS_2017.pdf

y consecuentemente con una Junta de Asistencia Privada u organismo homólogo. La siguiente figura ilustra el proceso de constitución de una OSC mexicana.

Figura 4. Proceso de constitución de una OSC en México



Fuente: Elaboración propia

ECUADOR

El Código Civil en el artículo 564 establece que las personas jurídicas son de dos especies: **corporaciones, y fundaciones de beneficencia pública**. Por su parte, el artículo 567 señala que los estatutos de las corporaciones, que fueren formados por ellas mismas, serán sometidos a la aprobación del Presidente de la República, que se la concederá si no tuvieren nada contrario al orden público, a las leyes o a las buenas costumbres. Asimismo, señala que todos aquellos a quienes los estatutos de la corporación irrogaren perjuicio, podrán recurrir al Presidente de la República para que se corrijan, en lo que perjudicaren a terceros; y aún después de aprobados les quedará expedito su recurso a la justicia, contra toda lesión o perjuicio que de la aplicación de dichos estatutos les haya resultado o pueda resultarles. En lo referente a las fundaciones, el artículo 580 establece que se regirán por los estatutos que el fundador les hubiere dictado y si el fundador no hubiere manifestado su voluntad a este respecto, o lo hubiere hecho de manera incompleta, se suplirá esta falta por el Presidente de la República.

El artículo 565 establece que no son personas jurídicas las fundaciones o corporaciones que no se hayan establecido en virtud de una ley, o que no hayan sido aprobadas por el Presidente de la República. En caso de que una corporación no tenga existencia legal, sus actos colectivos obligan a todos y cada uno de sus miembros solidariamente.

Conforme al Decreto Presidencial No. 193, del 23 de octubre de 2017, las OSC en Ecuador, se dividen en:

Corporaciones (Artículo 9): Entidades de naturaleza asociativa, estable y organizada, conformada por un mínimo de cinco miembros, expresada mediante acto constitutivo, colectivo y voluntario de sus miembros, cuya personalidad jurídica se encuentra aprobada y registrada por la institución competente del Estado.

- **Corporaciones de primer grado:** Aquellas que agrupan a personas naturales con un fin determinado, tales como: asociaciones, clubes, comités, colegios de profesionales y centros.
- **Corporaciones de segundo grado:** Aquellas que agrupan a las de primer grado o personas jurídicas, por ejemplo: federaciones, cámaras o uniones.
- **Corporaciones de tercer grado:** Aquellas que agrupan a las de segundo grado, por ejemplo: confederaciones, uniones nacionales u organizaciones similares.

Fundaciones (Artículo 10): Pueden ser constituidas por la voluntad de uno o más miembros. Su finalidad es promover el bien común, incluyendo actividades para promocionar, desarrollar e incentivar dicho bien en sus aspectos sociales, culturales, educativos, ambientales, deportivos, así como actividades relacionadas con la filantropía y beneficencia pública.

Otras formas de organización social nacionales o extranjeras (Artículo 11). En el caso de estas organizaciones que se rigen por sus propias leyes como comunas, juntas de agua, juntas de regantes, centros agrícolas, cámaras de agricultura, etc.; en lo que fuere aplicable, observarán las disposiciones del Reglamento de manera supletoria.

Tabla 4. Tipos de OSC en países estudiados

Brasil	Ecuador	México
<p>Asociación: Se constituye por la unión de personas para un propósito legítimo de interés común, sea este interés público o privado.</p>	<p>Corporaciones: Conformadas por un mínimo de cinco miembros, que buscan el bien común de sus integrantes o una comunidad específica. Entre las corporaciones existen tres grados:</p> <p>Corporaciones de Primer Grado: Asociaciones, clubes o comités.</p> <p>Corporaciones de Segundo Grado: Federaciones y cámaras</p> <p>Corporaciones de Tercer Grado: Confederaciones y Uniones Nacionales</p> <p>En todos los casos se establece un patrimonio fundacional.</p>	<p>Asociación Civil: Se constituye cuando varios individuos convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico.</p>
<p>Fundación: Se constituye por un fondo patrimonial destinado a un propósito de interés público</p>	<p>Fundaciones: Constituidas por uno a más fundadores que se asocian para el bien común en general, la asistencia, filantropía y la beneficencia.</p> <p>Las fundaciones deberán contar con un patrimonio fundacional.</p>	<p>Institución de Asistencia Privada: Son entidades de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro, que con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social y que están reguladas por una autoridad identificada como Junta de Asistencia Privada a nivel estatal.</p>
	<p>Otras: Consideradas aquellas que son figuras asociativas sin fines lucrativos que no son ni corporaciones ni fundaciones.</p>	<p>Instituciones de Asistencia Privada /Fundaciones: Son IAP que tiene la característica de constituirse con un patrimonio financiero específico. Aplica solamente a nivel de entidad federativa.</p>

Fuente: Elaboración propia

Marco regulatorio específico de las

organizaciones de la sociedad civil

En América Latina y El Caribe, existe más de una sola ley, decreto o norma que regula diversos aspectos relacionados con la constitución y funcionamiento de las OSC. Entre las más relevantes se encuentran las siguientes:

- Brasil. Código Civil y Ley 13.019 (Marco regulatorio de las OSC)
- Ecuador. Código Civil y Decreto No. 193
- Guatemala: Decreto 2/2003. Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo
- Honduras. Ley Especial de Fomento para las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)
- México. Código Civil y Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil
- El Salvador. Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro

Para efectos de nuestro análisis hemos identificado que las disposiciones normativas se concentran en los siguientes ejes:

1. Disposiciones para su constitución, gobierno interno, disolución y patrimonio,
2. Disposiciones relativas al fortalecimiento de sus capacidades organizacionales.

Para el abordaje de estos temas se han tomado como referentes las disposiciones jurídicas que se listan en la siguiente tabla.

Tabla 5. Marco legal de derechos de las OSC en países estudiados

Materia legal	Brasil	Ecuador	México
Constitución	Código Civil Federal Ley N° 13.019 (31 de julio de 2014)	Código Civil ecuatoriano Decreto 193 (23 de octubre de 2017)	Código Civil Federal Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil Asistencia Privada (local)
Gobierno interno	Código Civil Federal Ley del Impuesto sobre la Renta (9.532/97) Ley N° 13.019 (31 de julio de 2014)	Decreto 193 (23 de octubre de 2017)	Código Civil Federal Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil Ley de Instituciones de Asistencia Privada (local)
Disolución	Código Civil Federal Ley del Impuesto sobre la Renta Ley N° 13.019 (31 de julio de 2014)	Decreto 193 (23 de octubre de 2017)	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil Ley del Impuesto sobre la Renta Ley de Instituciones de Asistencia Privada (local)

Materia legal	Brasil	Ecuador	México
Patrimonio	Código Civil Federal Ley N° 13.019 (31 de julio de 2014)	Decreto 193 (23 de octubre de 2017)	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil Ley del Impuesto sobre la Renta Asistencia Privada (local)
Fomento	Código Civil Federal Ley N° 13.019 (31 de julio de 2014)	Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil Ley del Impuesto sobre la Renta

Fuente: Elaboración propia

Disposiciones para la constitución, gobierno interno, disolución y patrimonio

Storto (2014) ha señalado que la constitución y adquisición de personalidad jurídica de las OSC en América Latina y El Caribe se ha dado en dos formas, la primera, mediante un **Sistema de Concesión**, propia de la Monarquía Hispánica en donde la cesión de la personalidad jurídica es controlada por una autoridad lo que se traduce en un privilegio estatal discrecional para limitar la autonomía de las organizaciones, y su derecho de asociación. La segunda forma es por un **Sistema de Registro**, en donde la personalidad jurídica ocurre luego de depositar el Acta Constitutiva mediante un oficio en un Registro Público.

Ecuador se ubica en el **Sistema de Concesión** de personalidad jurídica otorgado por las instituciones competentes del Estado (Decreto 193), condición que se reafirma en el artículo 565 del Código Civil al señalar que *“No son personas jurídicas las fundaciones o corporaciones que no se hayan establecido en virtud de una ley, o que no hayan sido aprobadas por el Presidente de la República”*. En este mismo sistema se ubica Bolivia, en donde la personalidad jurídica es obtenida después de la inscripción de la OSC en el Ministerio de Autonomías, instancia facultada para aceptar o rechazar la solicitud en caso de considerar que la organización es contraria a la Constitución Política del Estado. Nicaragua también se sitúa en este sistema, con la diferencia de que el control se da en el Poder Legislativo el cual delega en el Secretario de la Asamblea Nacional la atribución de otorgar y cancelar la personalidad jurídica de las asociaciones civiles, conforme al artículo 138 de la Constitución (Storto, 2014). Otro país más es **Venezuela** donde las OSC adquieren su personalidad jurídica con la inscripción en la Oficina Subalterna de Registro del Departamento o Distrito en que hayan sido creadas, adscritos al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz; conforme a los artículos 19° y 20° del Código Civil, y a la protocolización de su acta constitutiva en dicha Oficina (Castillo, 2014).

Aquellas naciones ubicadas en el Sistema de Concesión contravienen los principios internacionales señalados en el Capítulo II de este estudio: Convención Americana sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos; el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 8); y la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Artículos 15 y 16).

En el caso particular del Ecuador, los artículos 565 del Código Civil y 12 del Decreto No. 193, parecieran contradecirse con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley de Participación Ciudadana y Contraloría Social, el cual establece que *“El Estado garantiza el derecho a la libre asociación, así como, a sus formas de expresión; y, genera mecanismos que promuevan la capacidad de organización y el fortalecimiento de las organizaciones existentes”*. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que *“si bien los Estados tienen la facultad para reglamentar la inscripción, vigilancia y control de las organizaciones dentro de sus jurisdicciones...los Estados deben asegurar que estos requisitos legales, tanto de su constitución como de su disolución, no impidan, retrasen o limiten, su funcionamiento y objetivos”* (INREDH, 2017). Adicionalmente la misma CIDH ha apuntado que:

“El ejercicio del derecho de reunión comprende el derecho de formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales orientados a promoción y defensa de los derechos humanos. Para que este derecho genere obligaciones para el Estado, se requiere identificar cierto grado de estructura institucional dentro de la asociación, aunque sea de carácter informal, pero no requiere que la organización tenga personalidad jurídica y, por lo tanto, las asociaciones de hecho también están protegidas por la libertad de asociación” (CIDH, 2011).

En contraparte, Brasil y México se ubican en el **Sistema de Registro**. En el caso brasileño, el artículo 5° de la Constitución expresa claramente en su fracción XVIII que *“la creación de asociaciones y, en la forma de la ley, la de cooperativas no dependen de autorización, quedando prohibida la interferencia estatal en su funcionamiento”*. En México, no existe una referencia explícita de prohibición de interferencia estatal en la creación de una OSC, pero es suficiente con cumplir con el proceso ante Notario Público para obtener el Acta Constitutiva correspondiente, bajo alguna de las dos figuras básicas vistas anteriormente, AC o IAP. En Brasil el Acta Constitutiva se deposita ante el Registro Público de cada ciudad y en México ante el Registro Público de la Propiedad. En este sentido, también se ha pronunciado la CIDH, advirtiendo lo siguiente:

“La CIDH ha observado que algunos Estados han implementado sistemas nacionales de registro de las organizaciones de la sociedad civil. Sobre este aspecto, la CIDH

considera que un sistema de registro nacional de organizaciones no necesariamente es incompatible con los estándares internacionales. Sin embargo, es necesario que las leyes que regulen dichos sistemas no confieran a las autoridades facultades discrecionales para autorizar la constitución y funcionamiento de las organizaciones. Por tanto, los Estados que cuenten con organismos competentes para realizar el registro deben de asegurar que éstos no cuenten con un amplio margen de discrecionalidad, ni con disposiciones que tengan un lenguaje vago o ambiguo que genere el riesgo de que la norma sea interpretada para limitar el ejercicio del derecho de asociación” (CIDH, 2011)

Perú se ubica también en el Sistema de Registro, donde las OSC adquieren su personalidad jurídica con la inscripción en el Registro de Personas Jurídicas de las Oficinas de Registros Públicos de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, en virtud del Código Civil y de la Ley N° 26366, el cual determina su existencia como persona jurídica y le otorga personalidad (Castillo, 2014). En cuanto a las disposiciones en materia de disolución, no existe un procedimiento específico, siendo causales de disolución solamente las siguientes: a) por acuerdo de Asamblea General, b) cuando no puede funcionar de acuerdo a su Estatuto, c) por declaración de quiebra, y d) cuando sus fines sean contrarios al orden público y a las buenas costumbres, modalidad en la que el Ministerio Público pedirá la disolución de la asociación ante la Corte Superior del distrito judicial.

En lo referente a la **libertad de gobierno y funcionamiento interno** de las OSC. En Brasil la Constitución Federal garantiza la libertad de asociación para fines lícitos y la libertad de auto organización de las asociaciones, prohibiendo la interferencia estatal en su funcionamiento, como derecho individual de todo ciudadano, alineada con tratados internacionales de los que Brasil es signatario, especialmente en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Además de la directriz general sobre libertad de asociación, al tratar del orden económico y financiero, el texto constitucional prevé en el § 2 del artículo 174, la obligación de que la producción legislativa nacional apoye y estimule el cooperativismo y otras formas de asociativismo.

Con base en estos dispositivos constitucionales, la legislación civil debe abstenerse de crear obligaciones para la organización de las asociaciones que interfieran en su funcionamiento. El artículo 44 del Código Civil define las personas jurídicas de derecho privado, como “asociaciones” y “fundaciones”, tipología que data del régimen militar, en la década del 70.

En México, el Código Civil Federal en sus artículos 26 y 27, establece que las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar su objeto social, y que obran y se obligan por medio de los órganos que las representan sea por disposición de la ley o conforme a sus escrituras constitutivas y estatutos.

Hemos advertido anteriormente que en el caso mexicano las dos figuras jurídicas principales son las AC y las IAP. En el primer caso, las OSC no están reguladas por alguna ley específica, salvo por las disposiciones generales del Código Civil Federal. Las IAP por su parte, se conforman en función del Código Civil Estatal y están sujetas a la legislación de cada entidad federativa en la que existan una Ley de Instituciones de Asistencia Privada, en cuyo caso, habrá una autoridad conocida como Junta de Asistencia Privada Estatal que puede tener, según cada legislación estatal, facultades para la aprobación de sus estatutos designación de sus directivos. Al respecto, De la Vega (2015) señala que *“...estas son las únicas figuras que deben solicitar a la Junta respectiva una autorización para operar, lo cual es un trámite que no necesariamente representa un obstáculo real para su funcionamiento y que el propósito es asegurar un adecuado inicio de operaciones”*. No obstante, las legislaciones en cada estado para este tipo de organizaciones pueden ser distintas y en algunos casos se abre la posibilidad de una intervención gubernamental para la aprobación de sus estatutos que puede vulnerar el principio de autonomía.

La Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México, por ejemplo, establece en su artículo 22, que la junta tendrá atribuciones para:

- Evaluar periódicamente el desempeño del personal de la Junta y de las Instituciones,
- Certificar anualmente a cada una de las IAP, en base al cumplimiento o no de su objeto,
- Autorizar la creación, transformación, fusión y extinción de las IAP,
- Autorizar los estatutos de las Instituciones, así como su modificación.

Una situación similar se da en la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, en la que se establece como parte de sus atribuciones la siguiente:

- Autorizar los estatutos de las IAP, para que, una vez aprobados, la Junta expida una copia certificada de los mismos para que se protocolicen ante Notario Público y se inscriba la escritura correspondiente en el Registro Público de la Propiedad.

En **Ecuador**, la aprobación de estatutos está definida en el Decreto 193 y en el artículo 567 del Código Civil, que al respecto obliga a que los estatutos de las corporaciones, que fueren formados por ellas mismas, sean sometidos a la aprobación del Presidente de la República, quien la concederá si no tuvieren nada contrario al orden público, a las leyes o a las buenas costumbres. Asimismo, agrega que *“todos aquellos a quienes los estatutos de la corporación irrogaren perjuicio, podrán recurrir al Presidente de la República para que se corrijan, en lo que perjudicaren a terceros; y aún después de aprobados les quedará expedito su recurso a la justicia, contra toda lesión o perjuicio que de la aplicación de dichos estatutos les haya resultado o pueda resultarles”*. El Decreto 193 establece en el artículo 12, los requisitos y el procedimiento de aprobación por parte del Presidente de la República o el Ministerio correspondiente.

En síntesis, podemos observar dos tipos de disposiciones en materia de gobierno interno de las OSC. El primero representado por Brasil y México (solamente AC), en donde no

existe una intervención legal en la toma de decisiones sobre el proceso de constitución, composición y su funcionamiento, más allá de lo dispuesto en el Código Civil. El segundo, en donde se ubican las OSC del Ecuador y algunas IAP de México, donde los estatutos son aprobados por las Juntas de Asistencia Privada a nivel de entidad federativa. Cabe señalar, sin embargo, que, si bien en ambos casos se vislumbra una acción contraria a su autonomía, en México, las atribuciones de intervención de la autoridad son la excepción y las disipaciones aplican solamente para las IAP y en entidades federativas concretas; en cambio en Ecuador constituye una regla general para toda OSC.

La disolución de las OSC en Brasil, Ecuador y México tiene un tratamiento similar en el Código Civil. En el caso brasileño el artículo 54 establece que el estatuto de las asociaciones, definido por la propia organización, contendrá, entre otros, las condiciones para la modificación de las disposiciones estatutarias y la disolución.

La ley también dispone que las fundaciones solamente podrán ser extinguidas cuando su objeto social no sea posible de lograr. Esta decisión se da por deliberación entre sus miembros, por determinación legal o por acto del gobierno, quien mediante autorización del Ministerio Público cesa su autorización para operar cuando siendo lícita su actividad esta sea imposible o inútil de lograr, o cuando se ha vencido su plazo de existencia.

En Ecuador, el Código Civil en su artículo 577 establece específicamente para las **corporaciones**, que no podrán disolverse por sí mismas sin la aprobación de la autoridad que legitimó su establecimiento; pero pueden ser disueltas por ella, o por disposición de la ley, a pesar de la voluntad de sus miembros, si llegan a comprometer la seguridad o los intereses del Estado, o no corresponden al objeto de su institución. Por su parte, el Decreto No. 193, en su artículo 12, establece que la **asociación** definirá en su estatuto, entre otros temas, las causales y procedimiento de disolución y liquidación. No obstante, el control sobre la aprobación de los estatutos corresponde al Presidente de la República o al Ministerio competente, lo que en los hechos limita la libertad de la OSC para definir libremente las causas de disolución, entre las que se encuentran las siguientes:

- Desviarse de los fines para los cuales fue establecida,
- Disminuir el número de miembros a menos del mínimo establecido,
- Finalización del plazo establecido en su estatuto,
- Dedicarse a actividades de política partidista, reservada a los partidos y movimientos políticos registrados ante el Consejo Nacional Electoral,
- Incurrir en actividades ilícitas o incumplir las obligaciones de las leyes que correspondan,
- Disolución voluntaria por voluntad de los socios, que habrá de ser notificada al Ministerio correspondiente para la elaboración del **Acuerdo Ministerial** de disolución y liquidación,
- Disolución por causal, en la que las OSC podrán ser disueltas de oficio o por denuncia, en la que el Ministerio correspondiente notifica la resolución motivada de la disolución a la organización.

Por su parte, en México, el artículo 2685 establece que las asociaciones, además de las causas previstas en sus estatutos, se pueden extinguir por las siguientes:

- Por consentimiento de la asamblea general,
- Por haber concluido el término fijado para su duración o por haber conseguido totalmente el objeto para el que fueron creadas,
- Por haberse vuelto incapaces de realizar el fin para el que fueron fundadas,
- Por resolución dictada por autoridad competente.

Como se ha señalado previamente, la legislación mexicana abarca a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual regula a todas aquellas organizaciones que, cumpliendo con ciertas características, se inscriban de manera voluntaria al Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC). En este sentido, si bien la ley contempla posibles infracciones cometidas por las organizaciones, y su correspondiente sanción, la disolución no figura como una sanción, siendo la cancelación de la organización en el RFOSC, la pena máxima contemplada.

Las disposiciones respecto del patrimonio de las OSC se definen en el Código Civil de cada uno de los tres países y se reglamentan, específicamente, en el Decreto No. 193 en Ecuador y en la Ley del Impuesto Sobre la Renta y la LFFAROSC en México. En Brasil, el artículo 61 del Código Civil establece que, una vez disuelta una **asociación**, el remanente de su patrimonio neto, después de las deducciones correspondientes si es el caso, será destinado a la entidad de fines no económicos designada en el estatuto. En caso de no estar definida en los estatutos, por deliberación de los asociados, se entregará a la institución municipal, estatal o federal, de fines idénticos o similares. Tratándose de disolución de la OSC que, en el contexto de una alianza con la administración pública, de acuerdo con el marco regulatorio, los saldos financieros, inclusive los provenientes de los ingresos obtenidos con las aplicaciones financieras realizadas, serán devueltos a la administración pública en un plazo improrrogable de 30 días.

En México, el artículo 2686 del Código Civil establece que, en caso de disolución, los bienes de la asociación se aplicarán conforme a lo que determinen los estatutos y a falta de disposición de éstos, según lo que determine la asamblea general. En este caso la asamblea sólo podrá atribuir a los asociados la parte del activo social que equivalga a sus aportaciones, mientras que los demás bienes se aplicarán a otra asociación o fundación de objeto similar a la extinguida. Asimismo, se especifica que las IAP se regirán por las leyes locales correspondientes. La LFFAROSC establece que tratándose de OSC que voluntariamente se inscriban al RFOSC para acceder a los apoyos y estímulos que otorgue la Administración Pública Federal; en caso de disolución, tendrán que transmitir los bienes que haya adquirido con apoyos y estímulos públicos, a otra u otras organizaciones que realicen actividades objeto de fomento y que estén inscritas en el RFOSC. La LISR por su parte, también señala que para aquellas OSC que hayan solicitado voluntariamente y obtenido el estatus de

Donataria Autorizada, en caso de disolución, deberán de destinar el total de su patrimonio a otra organización Donataria Autorizada.

En lo que concierne al orden estatal, en algunas entidades federativas como el Estado de México, se establecen entre las causas de extinción de las IAP, las siguientes (Artículos 96, 98, 99 y 100. Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México):

- Sus bienes no sean suficientes para cumplir con su objetivo,
- Se constituyan con infracción a las disposiciones de esta ley,
- Sus actividades pierden el sentido asistencial que les dio origen, en cuyo caso, la Junta podrá pronunciarse sobre la pertinencia de reformar los estatutos para cambiar el objeto de la institución,
- Si el patronato no atendiere las determinaciones de la Junta,
- Obtener una certificación negativa de la Junta,
- Cuando haya concluido el plazo señalado para su funcionamiento, o cuando haya cesado la causa que motivó su creación.

Declarada la extinción y previa la liquidación de una institución, la Junta podrá resolver que los bienes pasen a formar parte del patrimonio de otra institución, ajustándose, hasta donde sea posible, a la voluntad del fundador y en su ausencia a la del patronato, determinando las condiciones y modalidades que deberán observarse en la transmisión de los bienes.

En Ecuador el Código Civil en su artículo 575 establece que las **corporaciones** y las **fundaciones** podrán conservar indefinidamente y sin necesidad de autorización especial alguna, los bienes raíces que tengan o adquieran. Establece también en el artículo 579 que una vez disuelta una corporación o fundación se dispondrá de sus propiedades en la forma que para este caso hubieren prescrito sus estatutos, y si en ellos no se hubiere previsto este caso, pertenecerán dichas propiedades al Estado, con la obligación de emplearlas en objetos análogos a los de la institución. Cabe precisar que el Código Civil en el artículo 582, señala que para el caso de las **fundaciones** estas perecen por la destrucción de los bienes destinados a su manutención.

Tabla 6. Constitución, gobierno interno, disolución y patrimonio de OSC en países estudiados

	Brasil	Ecuador	México
CONSTITUCIÓN	<p>Sistema de Registro: Las OSC no requieren de un permiso de ninguno de los poderes de la Unión, ni de orden de gobierno alguno para constituirse.</p> <p>Una vez que el Notario Público da fe del Acta Constitutiva de la OSC, ésta se inscribe libremente ante el Registro, siempre que cumpla los requisitos del Código Civil.</p>	<p>Sistema de Concesión: El Acta Constitutiva (Acta de Asamblea) de la OSC se somete a la aprobación expresa del Presidente de la República o del Ministerio correspondiente.</p>	<p>Sistema de Registro para AC: En el orden federal, las OSC no requieren permiso de ninguno de los poderes de la Unión, ni de orden de gobierno alguno para constituirse.</p> <p>Una vez que el Notario Público da fe del Acta Constitutiva de la OSC, ésta se inscribe libremente ante el Registro Público de la Propiedad.</p> <p>Sistema de Concesión para IAP: En el orden estatal, y solamente para las IAP, el Acta Constitutiva se somete a la aprobación de la Junta de Asistencia Privada Estatal quien tiene las facultades para aprobar sus estatutos.</p>
GOBIERNO INTERNO	<p>Establecido por la propia OSC, respetando los límites del Código Civil y las formalidades de la Ley de Registros Públicos.</p> <p>Las reformas del Estatuto sólo deben aprobarse por la junta general de asociados de la OSC.</p> <p>Si es una fundación, debe haber previamente concordancia del Ministerio Público.</p>	<p>El Presidente de la República o el Ministerio correspondiente tienen facultades para aprobar sus estatutos y finalmente otorgar la personalidad jurídica.</p> <p>Toda reforma a los estatutos se somete a aprobación del Ministerio correspondiente.</p> <p>Una vez otorgada la personería jurídica, se notifica a la autoridad, los integrantes del Consejo Directivo de la organización.</p>	<p>Para el caso de las AC, que son la mayoría, no se requiere de autorización gubernamental para constitución ni para determinar la forma de gobierno.</p> <p>Es necesario que la asamblea se constituya por “varios individuos” de acuerdo al Artículo 2670 del Código civil de la federación, pero la forma de organización se encuentra protegida bajo el derecho de autonomía de la Ley de Fomento en su art 6, que prohíbe la injerencia estatal en la organización interna de las OSC.</p> <p>En el caso de las IAP, las leyes estatales determinan el número de asociados, así como si es preciso el aporte de un patrimonio inicial. Los criterios varían de estado en estado.</p>

	Brasil	Ecuador	México
DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN	Las OSC pueden disolverse mediante aprobación sólo por la junta general de asociados de la propia OSC.	Son causales de disolución: Finalizar el plazo establecido en el estatuto Desviarse de los fines para los que fue creada la OSC	Son causales de disolución: Haber concluido el término fijado para su duración Haber conseguido totalmente el objeto para el que fueron creadas,
	Si es una fundación, debe haber previamente concordancia del Ministerio Público.	Disminuir el número de miembros Dedicarse a actividades de política partidista	Por consentimiento de la asamblea general Por incapacidad para realizar el fin para que fueron creadas
	En cualquier caso, el patrimonio restante debe destinarse a otra OSC de fines similares.	Incurrir en actividades ilícitas Las que establezcan los estatutos. Las corporaciones no podrán disolverse por sí mismas, sin la aprobación de la autoridad que legitimó su establecimiento.	Por resolución dictada por autoridad competente. No se requiere aprobación de la autoridad para la disolución de una AC Para IAP , en algunos estados, la Junta de Asistencia Privada resolverá la disolución.

Fuente: Elaboración propia

Disposiciones relativas al fortalecimiento de las capacidades organizacionales

El fomento a las OSC en Brasil se establece principalmente en la Ley No. 13019, en México la LFFAROSC y en Ecuador las principales disposiciones son la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Decreto No. 193.

En Brasil, la Ley No. 13019 establece los siguientes derechos:

- Art. 6. Son directrices fundamentales del régimen jurídico de asociación, la promoción, el fortalecimiento institucional, la capacitación y el incentivo a la OSC para la cooperación con el poder público, así como el fortalecimiento de las acciones de cooperación institucional entre los entes federados en las relaciones con las OSC,
- Art. 7. La Unión podrá instituir, en coordinación con los Estados, el Distrito Federal, los municipios y OSC, programas de capacitación dirigidos, entre otros, a las propias organizaciones.
- Art. 15. Autoriza la creación del Consejo Nacional de Fomento y Colaboración, de composición paritaria entre representantes gubernamentales y OSC, con la finalidad de divulgar buenas prácticas y de proponer y apoyar políticas y acciones dirigidas al

fortalecimiento de las relaciones de fomento y de colaboración previstas en esta ley.

- Art. 84-B. Las OSC tendrán derecho a los siguientes beneficios (i) recibir donaciones de empresas, hasta el límite del 2% de sus ingresos brutos; (ii) recibir bienes muebles considerados irrecuperables, incautados, abandonados o disponibles, administrados por la Secretaría de la Receita Federal de Brasil; (iii) distribuir premios mediante sorteos, cupones, concursos o operaciones similares, con el fin de recaudar recursos adicionales destinados a su mantenimiento o costeo.

En México, son derechos de las OSC, los reconocidos en el artículo 6 de la LFFAROSC:

- Inscribirse en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil,
- Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta,
- Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades reconocidas por esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades,
- Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable,
- Acceder a los apoyos y estímulos públicos que, para fomento de las actividades previstas en esta ley,
- Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos, que permitan las disposiciones jurídicas en la materia,
- Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables,
- Coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios que al efecto se celebren, en la prestación de servicios públicos relacionados con las actividades previstas en esta ley,
- Acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de los convenios o tratados internacionales y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas en esta ley, en los términos de dichos instrumentos,
- Recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades,
- Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere esta ley, y
- Ser respetadas en la toma de las decisiones relacionadas con sus asuntos internos.

En Ecuador, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece como derechos de las OSC los siguientes:

- Art. 32. El Estado, en todos sus órdenes de gobierno y funciones, promoverá y desarrollará políticas, programas y proyectos que se realicen con el apoyo de las organizaciones sociales, incluidos aquellos dirigidos a incentivar la producción y a favorecer la redistribución de los medios de producción,
- Art. 32. El Estado propenderá a que las compras que realiza el sector público prioricen como proveedores a las organizaciones sociales, de acuerdo con los criterios de equidad, solidaridad y eficiencia,
- Art. 33. Para la promoción y fortalecimiento de las organizaciones sociales, todos los niveles de gobierno y funciones del Estado prestarán apoyo y capacitación técnica; asimismo, facilitarán su reconocimiento y legalización,
- Art. 34. La ciudadanía y las organizaciones sociales podrán participar con el Estado y la empresa privada en la preparación y ejecución de programas y proyectos en beneficio de la comunidad,
- Art. 38. Los acuerdos que se realicen entre las organizaciones sociales y las instancias del Estado involucradas para apoyar tareas de voluntariado se establecerán en convenios específicos, en los cuales se fijarán las condiciones de la labor solidaria, sin relación de dependencia. Las distintas formas de voluntariado no podrán constituirse en mecanismos de precarización del trabajo, formas ocultas de proselitismo político, ni afectar los derechos ciudadanos.

El Decreto 193, por su parte, señala en el artículo 5, como derechos de las OSC los siguientes.

- Solicitar el acceso a programas públicos de asistencia técnica y capacitación,
- Acceder a información sobre planes y proyectos que ofertan las entidades del Estado a favor de las OSC,
- Promocionar, de considerarlo pertinente, los programas, proyectos o actividades que realicen o en los que participen en beneficio del interés público.

Tabla 7. Fomento a las OSC en países estudiados

	Brasil	Ecuador	México
FOMENTO A LA PROFESIONALIZACIÓN	<p>Se instituirá, en coordinación con los estados, municipios y OSC, programas de capacitación</p> <p>El Consejo Nacional de Fomento y Colaboración divulgará buenas prácticas y apoyará acciones de fortalecimiento y fomento</p>	<p>Solicitar el acceso a programas públicos de asistencia técnica y capacitación</p> <p>Los acuerdos que se realicen entre las organizaciones sociales y las instancias del Estado involucradas para apoyar tareas de voluntariado se establecerán en convenios específicos</p>	<p>Acceder a los apoyos y estímulos públicos que, para fomento de las actividades</p> <p>Acceder a beneficios que se deriven de los convenios o tratados internacionales y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas en esta ley</p> <p>Recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte del gobierno federal</p>
FOMENTO A LA PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA PÚBLICA		<p>Las organizaciones sociales podrán participar con el Estado y la empresa privada en la preparación y ejecución de programas y proyectos en beneficio de la comunidad</p>	<p>Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta,</p> <p>Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal</p> <p>Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades</p>
FOMENTO FINANCIERO	<p>Recibir donaciones de empresas, hasta el límite del 2% de sus ingresos brutos</p> <p>Recibir bienes muebles considerados irrecuperables, incautados, abandonados o disponibles administrados por la Secretaría de la Receita Federal de Brasil</p> <p>Distribuir premios, mediante sorteos, cupones, concursos o operaciones similares</p>	<p>El Estado, promoverá y desarrollará políticas, programas y proyectos que se realicen con el apoyo de las organizaciones sociales</p> <p>El Estado propenderá a que las compras que realiza el sector público prioricen como proveedores a las organizaciones sociales, de acuerdo con los criterios de equidad, solidaridad y eficiencia</p>	<p>Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos</p> <p>Recibir donativos y aportaciones</p> <p>Celebrar convenios para la prestación de servicios públicos</p>

Fuente: Elaboración propia

Derecho de participación en política pública

En el apartado anterior observamos que una de las acciones de fomento considerada en los tres países es el fomento a la participación de las OSC en las distintas fases de la política pública y en los distintos mecanismos de gobernanza. En este sentido, este capítulo analiza los componentes legales de la participación ciudadana en cada nación.

BRASIL

En Brasil existen mecanismos directos de participación ciudadana (Art.14) como el sufragio universal y el voto directo y secreto, con igual valor para todos, y para la realización de **Plebiscito, Referéndum** y proyectos de ley de **Iniciativa Popular**. Respecto de este último, la ciudadanía y sus organizaciones pueden presentar iniciativas de leyes complementarias y ordinarias por medio de la **Iniciativa Popular** puesta en práctica mediante la presentación a la Cámara de Diputados del proyecto de ley suscrito por al menos el 1% del electorado nacional, distribuido en al menos cinco estados, con no menos de tres décimas por ciento de los electores de cada uno de ellos (Art. 61 § 2). Así, cualquier ciudadano puede “*proponer acciones populares que pretendan anular el acto nocivo al patrimonio público o entidad de la que participe el Estado, a la moralidad administrativa, al medio ambiente y al patrimonio histórico y cultural*”. (Art. 5, LXXIII). Sin embargo, hay obstáculos constitucionales para el ejercicio de este derecho, en tanto que el artículo 49 establece que es competencia exclusiva del Congreso Nacional convocar el referéndum y el plebiscito. La Ley 9.709/98, que establece el requisito del 1% del electorado nacional, distribuido al menos cinco estados, con no menos de tres décimas por ciento de los votantes de cada uno de ellos; constituye una dificultad práctica para la presentación de un proyecto de iniciativa popular, casi imposibilitando el uso de la prerrogativa. En este sentido, es más sencillo que una vez logrado el apoyo a una causa en particular se identifique a un parlamentario interesado en suscribir un proyecto.

La participación de la sociedad y las OSC en la definición y control social de las políticas sociales se materializa a través de su representación en consejos. Algunos ejemplos más relevantes de la previsión constitucional de participación y control social de representantes de OSC en el proceso de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas son:

- Planeamiento Municipal (Art. 29, XII),
- Usuarios del servicio público (Art. 37, § 3),
- Seguridad social (Art. 194, § single, VII),
- Salud (Art. 198, III – CF); Educación, (Art. 205),
- Protección del patrimonio cultural brasileño (Art. 216, § 1),
- Medio ambiente (Art. 225),
- Asistencia social (Art. 204),
- Niños y adolescente (Art. 227, § 7).

Estos consejos han llegado a abarcar un gran número de políticas en las áreas más diversas, teniendo representatividad a nivel municipal, estatal y federal. A pesar de la existencia de estos casos y del financiamiento público para el desplazamiento y la formación de los asesores, se discute mucho sobre la legitimidad y la efectividad de la participación. Existe un reconocimiento general que, a pesar de la crítica, el mecanismo contribuye a la participación, pese a la necesidad de ocupar mejor estos espacios⁸. Cabe destacar también la participación de OSC en audiencias públicas realizadas por comités permanentes o temporales del Congreso Nacional o de sus cámaras (Cámara de diputados y Senado) (Art. 58, § 2).

Adicionalmente, las OSC pueden realizar una **Acción Civil Pública**, instrumento constitucional que también se establece en la Ley Federal n. 7.347, del 24 de julio de 1985⁹, y que tiene como objetivo proteger el medio ambiente, los derechos del consumidor, el orden económico, la libre competencia o el patrimonio artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico, entre otros intereses colectivos.

La Constitución de 1988 también ha emitido instrumentos jurídicos para garantizar los derechos y libertades fundamentales, y por lo tanto directamente relacionados con la existencia y la actuación de la OSC. Ejemplo de esto es la orden cautelar, que se concederá cuando *“la falta de una norma regulatoria haga imposible ejercer los derechos y libertades constitucionales y las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, la soberanía y la ciudadanía.”*(Art. 5to, LXXI). La Constitución Federal es el más alto estándar del orden jurídico y que todas las leyes deben obedecer sus principios y previsiones, se puede decir que una ley es inconstitucional, es decir, que afronta algún precepto constitucional, es nula y no produce efectos.

Para ello, la Constitución prevé algunas acciones que permitan el control de la constitucionalidad de las leyes brasileñas: la **Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI)**, que pueden ser propuestas por autoridades políticas, por partidos políticos con representación en el Congreso Nacional, confederación sindical u OSC representantes de entidades de ámbito nacional; y la **Queja de incumplimiento del precepto fundamental (APDF)**, creado por la Ley N° 9.882/99, que tiene por objeto prevenir o reparar el daño.

Por otra parte, existen el derecho a la participación en políticas públicas, el derecho de participación en acciones legales en defensa del interés público. La Constitución Brasileña confiere amplio reconocimiento a la ciudadanía y la participación de las personas en la vida pública. Para salvaguardar la autonomía e independencia de las OSC, el constituyente aseguró a las asociaciones el pleno ejercicio de su derecho fundamental a una defensa amplia (Art. 5, LV); disponiendo que cualquier posible disolución o suspensión obligatoria de las actividades dependería de una decisión judicial realizada ante un juzgado (Art. 5, XIX). La Constitución

.....
8 Más información sobre la participación en los consejos de política pública en <http://IPEA.gov.br/PARTICIPACAO/>

9 Ley federal n. 7.347, del 24 de julio de 1985. Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/17347orig.htm. Última modificación el 29.11.2013.

también reconoce la libertad de asociación como un mecanismo para garantizar otros derechos como al reconocer a las OSC la legitimidad de representar a sus filiales, judicial o extrajudicialmente, incluso mediante la implementación de una orden de garantía, con miras a la defensa de los intereses de sus miembros o asociados (Art. 5, XXI y LXX).

MÉXICO

La Constitución en su artículo 26 es el fundamento principal de la participación ciudadana y de sus organizaciones en el diseño de las políticas públicas al establecer que:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

*Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinaran los objetivos de la planeación. **La planeación será democrática y deliberativa.** Mediante los **mecanismos de participación que establezca la ley**, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.*

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales”.

Adicionalmente, la Ley de Planeación es la que regula la participación ciudadana, específicamente, el artículo 14 ubica al Ministerio de Hacienda como el responsable de *“Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República”.*

Esta ley describe, en el Capítulo Tercero, la participación social en la planeación de la siguiente manera:

“Artículo 20: En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión. Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo”.

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil confirma esta disposición al apuntar en su artículo 6 los siguientes derechos:

- I. Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta,
- II. Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades,
- III. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencias y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable.

ECUADOR

Las principales normas nacionales relacionadas directamente con la participación ciudadana son la Constitución, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Código de la Democracia, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD); y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y la Ley de Transparencia (LOTAIPP). (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2016).

El Capítulo Segundo del texto constitucional establece la Planificación Participativa para el Desarrollo. De manera específica el artículo 279, establece que el Sistema Nacional Descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos órdenes de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una Secretaría Técnica, que lo coordinará. Este Consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y será presidido por el Presidente de la República.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana del 20 de abril de 2010, tiene por objetivo propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas. Esta participación está encaminada a la toma de decisiones, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública, así como a instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes órdenes de gobierno; con lo cual se pretende sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.

De la misma forma que lo hace la Constitución de Brasil, en el Ecuador se reconocen, en el artículo 5 de la Ley de Participación, los mecanismos de democracia directa como: la **Iniciativa Popular Normativa**, el **Referéndum**, la **Consulta Popular** y la **Revocatoria del Mandato**. Asimismo, incluye un Título específico sobre organizaciones sociales, voluntariado y formación ciudadana; y en el artículo 42, se preve la formación de los servidores públicos respecto al tema, al señalar que el Estado, en todas sus funciones y órdenes de gobierno, destinará los recursos necesarios para implementar procesos de formación académica y capacitación a los servidores públicos, para la promoción de una cultura basada en el ejercicio de los derechos y obligaciones, y en la construcción de una gestión pública participativa. Adicionalmente, se reglamenta en el Título VIII a los Mecanismos de Participación Ciudadana, mismos que habrán de ser regulados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (artículo 94).

Tabla 8. Mecanismos directos de participación ciudadana

Brasil	Ecuador	México	Uruguay
Acción Civil Pública	No existe	No existe	ND
Acción Directa de Inconstitucionalidad	Acción Directa de Inconstitucionalidad	Acción Directa de Inconstitucionalidad (Amparo)	Acción Directa de Inconstitucionalidad
Consulta Popular	Consulta Popular	No existe	ND
Iniciativa Popular	Iniciativa Popular	No existe	Iniciativa Popular
Plebiscito	Plebiscito	No existe	ND
Referéndum	Referéndum	No existe	Referéndum
No existe	Revocación del Mandato	No existe	ND
Voto	Voto	Voto	Voto

Fuente: Elaboración propia

Sostenibilidad Financiera

El concepto de sostenibilidad lo entendemos a partir de la perspectiva de Mokate (2001), como “...aquel referido a la necesidad de contar con el apoyo continuo de determinados actores cuyo poder, participación y/o aportes, resulta indispensable para que una iniciativa pueda mantenerse en el tiempo, manteniendo un adecuado flujo de recursos financieros que garanticen esa continuidad y detonando capacidades para mantener una determinada iniciativa cuando no se cuenta con nuevas inyecciones de financiamiento”.

La sostenibilidad financiera depende de la capacidad tanto de las propias OSC como del marco financiero institucional para detonar procesos que fomenten el acceso a diversas fuentes de financiamiento (obtención), la libertad de definir el destino de los recursos obtenidos de esas fuentes de financiamiento, sean propias o externas, (asignación) y de reasignar los recursos obtenidos de las interacciones entre los procesos de obtención y asignación (Muñoz 2015b). De manera específica en este apartado analizamos la capacidad del marco institucional para facilitar y promover el acceso a recursos públicos y privados destinados a la operación de las OSC, entendiendo que la capacidad de las organizaciones en el ejercicio de sus funciones depende de un ambiente regulatorio que garantice, simultáneamente, la libertad de organización y funcionamiento de las OSC y los mecanismos para su sostenibilidad financiera. En este sentido, observamos tres fuentes de

financiamiento: Público, privado y propio (autogenerado).

En Brasil y México, las OSC acceden a recursos gubernamentales por medio de instrumentos de asociación, subvenciones, apoyos y contribuciones, además de gozar de inmunidades, exenciones e incentivos tributarios. La mayor parte de las OSC cuentan con fuentes de recursos propios a través de contribuciones de asociados, comercialización de bienes y propiedad intelectual, inversiones propias, prestación de servicios y financiamiento privado, por medio de donaciones de terceros, cooperación internacional, otras OSC de fomento y recursos empresariales. A continuación, se presenta el análisis sobre los esquemas de fomento a la sostenibilidad financiera de las OSC a partir del estudio de las fuentes de financiamiento público, privado y autogenerado.

Financiamiento público

BRASIL

En el país existe el esquema de contractualización, que ha tenido importantes logros reconocidos en la reforma de la Ley N. 13.019/2014 (Lopes, 2014). Sin embargo, como veremos en los apartados correspondientes a la política pública, existen retos en cuanto al proceso de implementación.

La Ley 13.019/14 ha creado normas de alcance nacional para la organización administrativa de la actividad de fomento y colaboración de la administración pública brasileña con las OSC, regulando y organizando sus relaciones de asociación con mayor planificación, a través de la denominada «Política de fomento y colaboración».

Entre los principios fundamentales aplicables a las asociaciones y las directrices del sistema jurídico de fomento y colaboración, instituidos por los artículos 5 y 6 de la Ley, se destaca el papel, la independencia y la participación de la OSC, reconociendo la importancia de la autonomía. Esta Ley establece la obligación de promover convocatorias públicas, la prohibición del requisito de contrapartida financiera de parte del Estado, la reglamentación del trabajo en red de las OSC, la autorización para pagar salarios, la cobertura de pagos de mano de obra y fondos de indemnización para el equipo de trabajo de las organizaciones que participan en la ejecución de las actividades.

La Ley autoriza también la creación del Consejo Nacional de Fomento y colaboración, replicable en estados y municipios, con composición entre el gobierno y la sociedad civil, al que le corresponderá difundir buenas prácticas, y proponer y apoyar políticas y acciones encaminadas a fortalecer las relaciones de fomento y colaboración previstas en la Ley. Una vez constituidos, estos consejos actúan de manera transversal en la administración pública, armonizando y promoviendo acuerdos con respecto de las normas complementarias sobre las asociaciones entre OSC y el Estado en diferentes áreas, tales como salud, cultura, asistencia social o preservación del medio ambiente.

La Ley 13.019 / 2014 cuenta con mecanismos administrativos para promover las relaciones de asociación entre Estado y OSC. Sin embargo, aún es necesario crear garantías y alternativas para asegurar la obligación legal de inversión de recursos públicos presupuestarios de ejecución obligatoria por OSC. Esta situación se hizo evidente con los cambios políticos implementados por el gobierno que se inició tras el *impeachment* de la Presidenta Rousseff, el cual, como se mencionó previamente, fue visto como un golpe parlamentario, que redujo significativamente la ejecución de recursos presupuestarios en asociación con las OSC.

ECUADOR

No se establece como derecho el acceso a recursos públicos para OSC. En cambio, el artículo 39° de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece que las fundaciones y corporaciones podrán ejercer servicios de consultoría, de conformidad con las disposiciones legales o estatutarias que normen su existencia legal, siempre que tengan relación con temas de investigación o asesorías especializadas puntuales en las que demuestren su capacidad. En todos los casos se privilegiará la contratación de profesionales ecuatorianos, lo que será exigido por la institución contratante y por el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCP) en los porcentajes definidos en el Reglamento a la ley. Para que las OSC ecuatorianas participen en la prestación de servicios de consultoría, es necesario que se inscriban en Registro Único de Proveedores (RUP) del INCP para actuar como proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría (Castillo, 2014).

Colaboradores de OSC del Ecuador con quienes conversamos para este estudio, reconocieron que si bien la ley reconoce el derecho de las organizaciones a participar en procesos de contratación pública, el acceso a ese derecho se ve limitado por los excesivos requisitos que imposibilitan a las organizaciones su cumplimiento, es decir, se trata de impedimentos procedimentales definidos a nivel de política pública que frustran el ejercicio de derechos reconocidos en la ley.

MÉXICO

La LFFAROC establece en su artículo 6, que uno de los derechos de las OSC es el de acceder a financiamiento público y privado. De hecho, esta ley es la instancia principal para normar el acceso a los recursos del Gobierno Federal. El primer requisito es la obtención de la Clave Única de Identificación (CLUNI). Para esto el Acta Constitutiva debe incluir como parte del objeto social cualquiera de las actividades reconocidas como objeto de fomento por el Art. 5, posterior a esto deben incluirse disposiciones de no distribución de remanentes y de donación de patrimonio, en caso de disolución, a otra entidad similar que también cuente con CLUNI. El registro es gratuito y voluntario, sin embargo es requisito indispensable para el acceso a los recursos aunque no garantiza que la organización resulte beneficiada.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria regula la entrega de subsidios. Estos no encuentran una definición distinguible en la legislación mexicana de las donaciones y hasta el momento las equipara como una transferencia de recursos “sin contraprestación alguna”¹⁰. En particular, el artículo 77 establece que es prerrogativa del Congreso, definir cuáles subsidios serán sujetos a Reglas de Operación (ROP). Sin embargo, el mismo ordenamiento también establece que los ministerios podrían determinarlo ya que la distribución de los recursos descansa en los responsables del presupuesto de cada dependencia. Esta definición ha actuado en contra de las OSC ya que es en las ROP donde se define si una convocatoria es o no pública y los términos en los que se publicará, además de establecer cómo se conformarán los comités de dictaminación – idealmente con participación ciudadana – los criterios de selección y la forma de entrega de recursos y operación de los mismos, así como de su reporte y evaluación. La presencia de ROP públicas son la mejor garantía para la disminución de la discrecionalidad en la asignación de recursos. El análisis de los Anexos de la Cuenta Pública Nacional arroja una tendencia creciente de programas con ROP y una disminución en al menos 50% de los subsidios entregados de forma discrecional (Chavez, 2018).

En cuanto al financiamiento público en otros países de Latinoamérica, **Colombia** establece en el artículo 355° de su Constitución, reglamentado en el Decreto Nacional 2459 de 1993, que ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. No obstante, establece que el Gobierno, en los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo, para lo cual el Gobierno Nacional reglamentará en la materia.

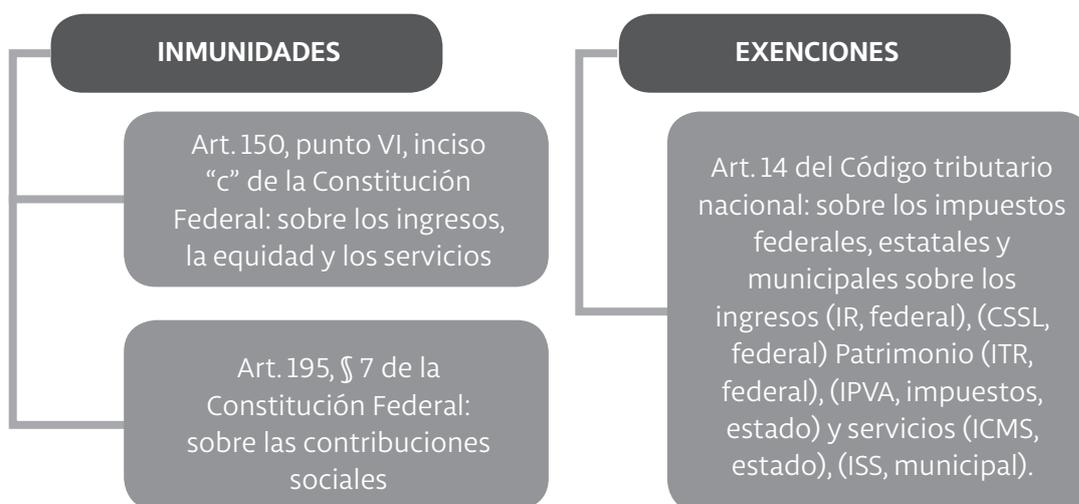
Financiamiento privado

BRASIL

Existen dos apartados fiscales para el tratamiento de recursos privados, las inmunidades y exenciones que se describen en la siguiente figura:

.....
10 Diccionario Jurídico <http://diccionario.leyderecho.org/subsidio/> Fecha de consulta 27 de mayo de 2018.

Figura 5. Apartados fiscales en Brasil



El Art. 150, punto VI de la Constitución Federal estipula que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios no están autorizados a gravar los ingresos, la equidad y los servicios de las entidades educativas, la asistencia social y la atención sanitaria constituidas como una persona jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro, en cuanto a lo que estuviera relacionado con las actividades esenciales de la entidad. Esta inmunidad también se aplica a las organizaciones de atención a la salud sin fines de lucro.

El Art. 14 del Código tributario nacional estipula que, para el disfrute de esta exención, estas entidades deben cumplir los siguientes requisitos:

[...]

I – no distribuir ninguna parte de su patrimonio o ingreso, a ningún título; (sala de redacción dada por LCP N. 104, de 10 de enero de 2001)

II – aplicar plenamente sus recursos, en el país, para mantener sus objetivos institucionales;

III- mantener la contabilidad de sus ingresos y gastos en libros que cumplan con las formalidades aplicables, capaces de garantizar su exactitud.

Siempre y cuando se cumplan los requisitos, la entidad educativa, de salud o de asistencia social debe demostrar su carácter asistencial para disfrutar de la exención de los impuestos federales, estatales y municipales sobre los ingresos (IR, federal), (CSSL, federal) Patrimonio (ITR, federal), (IPVA, impuestos, estado) y servicios (ICMS, estado), (ISS, municipal), porque la exención es una regla constitucional que limita el poder de la tributación.

Aún en el plan de inmunidades constitucionales, el Art.195,§7, establece que las instituciones de asistencia social, salud y educación que actúan de manera asistencial, dentro de los supuestos de la ley, serán inmunes a las contribuciones sociales. Para comprobar el carácter asistencial de sus acciones, la organización debe contar con el **Certificado Caritativo de Asistencia Social** – CEBAS – de acuerdo a lo establecido en la ley 12.101/09, que requiere que las organizaciones se registren en los ministerios relacionados con sus áreas de especialización (Ministerio de salud, Ministerio de desarrollo social y Ministerio de educación) con el fin de demostrar la oferta de servicios gratuitos a la población de bajos ingresos como condición para mantener la inmunidad (exenciones).

La exención está permitida en la ley, en situaciones de interés general, que obliga a la recaudación de impuestos en condiciones específicas. La legislación federal, estatal y municipal prevé que las OSC puedan obtener exenciones fiscales dependiendo de la competencia de recolección y reglas específicas de cada ente recaudador (Unión, Estados del Distrito Federal y municipios).

Las **donaciones** hacia las OSC se pueden realizar libremente por personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras. Según la legislación brasileña, los mecanismos de incentivos tributarios para donaciones varían, en los tres órdenes de gobierno, en conformidad con la competencia de recaudación de fondos de cada tributo, ya sea federal, estatal, distrital o municipal. Existen también incentivos específicos para **Donaciones Institucionales** e incentivos para **Donaciones a Proyectos**.

En cuanto a las Donaciones Institucionales pueden ser beneficiarias las OSC que son previamente calificadas como **Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP)**, por parte del Ministerio de justicia. Los donantes deben ser compañías gravadas para obtener beneficios reales. Por medio de la Ley Federal No. 9.249 de 1995, la donación de este tipo permite a la empresa hacer la deducción de hasta el 2% de su utilidad bruta. Este límite del 2% debe ser calculado antes de que se dé la donación, reduciendo así el Impuesto sobre la Renta y la contribución social debidas. Desde 1996, los individuos han sido excluidos de los beneficios fiscales por contribuciones a organizaciones no lucrativas.

En lo referente a Donaciones a Proyectos, se requerirá que la OSC beneficiaria aplique plenamente los recursos recibidos en proyectos previamente aprobados por las autoridades públicas en sus áreas de operación. Esto representa un incentivo más ventajoso desde el punto de vista de quien dona, ya que permite mayor deducción sobre el impuesto, en lugar de la base de cálculo del mismo. Actualmente, constituye una fuente importante de recursos para la realización de proyectos de OSC; sin embargo, tiene un carácter limitado, dado que sólo permite la aplicación en proyectos y según normas específicas, además dificulta la inversión en el desarrollo de la propia institución, como por ejemplo en recursos humanos, costos de operación, auditorías, entre otros.

Cabe mencionar que en Brasil hay un impuesto que incide sobre las donaciones, que es competencia de los estados y tiene una cuota media del 4% (el impuesto comienza en 2% y puede alcanzar el 8%). En algunos estados la legislación prevé exenciones cuando la donación es realizada para una OSC que actúa en aras del interés público. En otros estados la legislación no prevé exenciones, lo que representa un verdadero desincentivo para que las personas y las empresas realicen donaciones a OSC. Hoy en día existen investigaciones y movimientos de la sociedad de civil que buscan la reforma en la Ley Nacional con la finalidad de dar más certeza para esta legislación en todo el país.¹¹

ECUADOR

En Ecuador las OSC están exentas del Impuesto a la Renta. El artículo 9° de la Ley Orgánica del Régimen Tributario Interno, señala que están exonerados exclusivamente los ingresos de las instituciones de carácter privado sin fines de lucro legalmente constituidas, siempre que sus bienes, ingresos y excedentes financieros se destinen y reinviertan en sus fines específicos. El artículo 19° del Reglamento de la Ley Orgánica del Régimen Tributario Interno, aprobado mediante Decreto 1051 del 2007, dispone que no estarán sujetos al Impuesto a la Renta los ingresos de las instituciones de carácter privado sin fines de lucro legalmente constituidas, que realicen actividades de culto religioso, beneficencia, promoción y desarrollo de la mujer, el niño y la familia; cultura, arte, educación, investigación, salud, deportivas, profesionales, gremiales, comunas, pueblos indígenas, cooperativas, uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas, partidos políticos y demás asociaciones de campesinos y pequeños agricultores, legalmente reconocidas. En el caso de que la Administración Tributaria compruebe que las instituciones no cumplen con los requisitos, deberán tributar sin excensión alguna, pudiendo volver a gozar de ella, a partir del ejercicio fiscal en el que se hubiere cumplido con los requisitos establecidos en la ley y su Reglamento (Castillo, 2014).

Finalmente, al artículo 20 del Reglamento de la ley, establece que las instituciones sin fines de lucro deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- Inscribirse en el Registro Único de Contribuyentes,
- Llevar contabilidad,
- Presentar la declaración anual del ISR, en la que no conste impuesto causado,
- Presentar la declaración del Impuesto al Valor Agregado en calidad de agente de percepción, cuando corresponda;

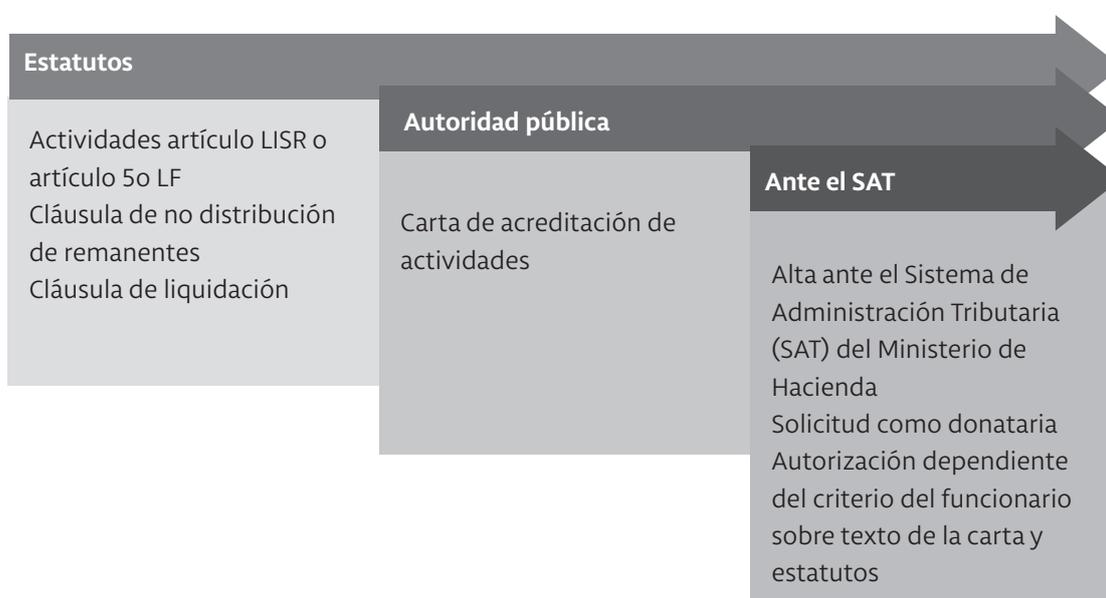
.....
11 Uno de los proyectos de relevancia hoy en Brasil en relación con el tema de la regulación de la sociedad civil se inspiró en uno de los ejes de trabajo que existían en el Secretaría General de la Presidencia de la República "Sostenibilidad económica de las organizaciones de la sociedad civil". Es una articulación entre el grupo de institutos, fundaciones y empresa (GIFE) y la Coordinadora de investigación jurídica aplicada (CPJA) de la FGV Derecho, Sao Paulo, en asociación con el Instituto de investigación aplicada (IPEA) y con apoyo de la Unión Europea, Fundación Lemann, Instituto Arapyá y el Instituto C&A. Más información está disponible en <https://GIFE.org.br/OSC/>

- Efectuar las retenciones en la fuente por concepto de ISR e Impuesto al Valor Agregado y presentar las declaraciones y pago de los valores retenidos, y,
- Proporcionar la información que sea requerida por la Administración Tributaria.

MÉXICO

En México existen también incentivos específicos para el acceso a recursos privados. Si bien cualquier organización puede recibir donativos, para poder emitir recibos deducibles y gozar de la exención al Impuesto sobre la Renta, las OSC deben de contar con el estatus de **Donataria Autorizada (DA)**. La siguiente figura ilustra el proceso de autorización del estatus de DA.

Figura 6. Proceso de autorización de Donataria Autorizada en México



Fuente: Elaboración propia.

Existen dos obstáculos para las DA. El primero se refiere a la obtención de la **Carta de Acreditación de Actividades** (similar a la Certificado Caritativo de Asistencia Social en Brasil), misma que debe ser otorgada por alguno de los ministerios del Gobierno Federal relacionados con el objeto social de la OSC, por ejemplo, organizaciones asistenciales pueden solicitar dicha acreditación ante el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) o ante el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); asimismo, aquellas que trabajen en temas de equidad de género lo podrán tramitar ante el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Al respecto, numerosas OSC han manifestado la falta de conocimiento de esta facultad por parte de los servidores públicos de los ministerios, quienes, salvo instancias muy específicas que tienen una relación constante con OSC, niegan la acreditación. Adicionalmente, han señalado la falta de un Formato Único de

Carta de Acreditación, situación que genera una alta tasa de rechazo por parte del SAT al no cumplir con los requisitos mínimos para la obtención del estatus de DA. En promedio, en el año 2014 una OSC tardaba de seis a ocho meses en obtener la acreditación (De la Vega, Op. cit).

El segundo obstáculo se refiere al límite de 5% de los donativos destinados para gastos administrativos. Al respecto, el International Center for Non for Profit Law (ICNL, 2012) ha formulafo algunos de los siguientes argumentos respecto de esta disposición:

1. El 5% es excesivamente bajo, limita la integridad y la eficiencia de las OSC. Su estandarización desconoce que las diversas causas sociales de las organizaciones precisan de distintos costes administrativos,
2. El límite del 5% es arbitrario. No existe un estándar internacional que lo sustente. Adicionalmente, la disposición entra en conflicto con otras similares a nivel local, específicamente en IAP, las cuales tienen como limite de gatos administrativos el 25% de los donativos,
3. La norma es difícil de implementar debido a que no existe tratamiento específico para distinguir los “gastos de administración” de los egresos sustantivos de una OSC, lo que abre la puerta a la discrecionalidad en la revisión de la autoridad, que puede culminar con la suspensión del estatus como DA,
4. La malversación de fondos provenientes de donativos, tienen un control en otras normas,
5. Los donantes deberían tener la libertad de acordar con las DA cómo se utilizarán los fondos donados, para ello, actualmente los donantes privados establecen reglas de rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos,
6. Los donantes y el público en general están en mejor posición para rastrear gastos excesivos *“Cuando la información de las operaciones financieras está a disposición del público, no sólo la prensa, los particulares, y los donantes pueden usarla, sino que también tienden a emerger OSC cuyo objeto es monitorear la transparencia de su propio sector”*. (ICNL, 2012)

Adicionalmente, se ha observado que en casos extremos, esta disposición ha servido para censurar a organizaciones que realizan procesos de incidencia y que pueden percibirse como incómodos para el gobierno, quien ha promovido auditorias y revisiones discrecionales hacia determinadas OSC.

La siguiente figura ilustra el compartivo entre incentivos fiscales de los países comparados.

Figura 7. Incentivos fiscales

Brasil	Ecuador	México
<p>Excención de los impuestos federales, estatales y municipales sobre los ingresos.</p> <p>Incentivos para que las empresas donen hasta el 2% de utilidad bruta</p>	<p>Excención de los impuestos nacionales</p>	<p>Excención de los impuestos federales, estatales y municipales sobre los ingresos.</p> <p>Incentivos para que las empresas donen hasta el 4% de utilidad bruta</p> <p>Acceso a bienes y conativos en especie confiscados por el gobierno federal</p>

Fuente: Elaboración propia.

Financiamiento propio

BRASIL

Como regla general, las entidades sin ánimo de lucro tienen la libertad de ejercer actividades económicas, invertir en el mercado de valores, participar en fusiones y adquisiciones y adquirir el control de empresas. Sin embargo hay restricciones relevantes que aplican en función del tipo de organización, de la actividad económica que desarrolle y del monto de recursos que moviliza. A partir de estos criterios, es posible que el ejercicio de esta actividad sea gravado, ya que como la propia Constitución Federal establece (Art. 150, § 4) el límite de inmunidad fiscal está adscrito a las actividades esenciales de las entidades amparadas por la inmunidad. La Corte Suprema Federal reconoce el ejercicio de las actividades económicas por las OSC, pero también sus limitaciones con respecto a otros principios constitucionales, como la libre competencia¹².

ECUADOR

En el país no existen ni límites, ni disposiciones específicas respecto del financiamiento auto generado por las OSC. Sin embargo, diversos autores y actores sociales afirman que

.....
12 Característica extraordinaria 385091/DF

en Ecuador la principal fuente de financiamiento son fondos de cooperación internacional a los que se accede a partir de alianzas, articulaciones y trabajo en red con organizaciones afines. La creación de consorcios y fideicomisos para la conformación de proyectos han sido prácticas recurrentes de las organizaciones. Herrera et al (2017) afirman que la estrategia de captación de recursos de las OSC en el Ecuador ha incluido también a la empresa privada, campañas para captar donaciones de personas particulares, intentos por generar recursos propios y la atracción de voluntariado, pero reconocen también que, en términos generales, éstas no han llegado a tener el éxito esperado ni a representar un porcentaje importante en la estructura financiera de las organizaciones.

MÉXICO

La autogeneración de recursos por parte de las OSC se realiza a través de cuotas de recuperación, por medio de la comercialización de productos y servicios o por la realización de eventos, ya sea a través de patrocinadores. En este sentido, el reglamento de la LISR establece como límite para la exención del ISR hasta el 10% de los ingresos no relacionados con el objeto social, es decir, todo ingreso proveniente de otras actividades que no estén directamente vinculadas con las actividades que le fueron reconocidas como DA, deberán de pagar el ISR sobre el monto de los recursos que superen ese porcentaje. Al respecto, se ha argumentado que la realización de actividades comerciales diferentes a las autorizadas por el SAT como DA, no contraviene la naturaleza no lucrativa de la OSC puesto que para ello se cuenta con la garantía de no distribuir remanente alguno entre los asociados.

Esta medida se encuentra temporalmente suspendida a través del otorgamiento de un crédito fiscal que exime todos los ingresos no relacionados con el objeto. No obstante, este crédito debe renovarse periódicamente para continuar teniendo efecto lo cual genera incertidumbre en las DA acerca del momento en cual deberán pagar el impuesto correspondiente y por lo tanto disminuir la efectividad de este medio de sustentabilidad.

La última renovación se realizó el 31 de diciembre de 2017 y está vigente por periodo de un año. Está sujeta a discreción de la autoridad por lo que cualquier cambio en la orientación de las políticas a las OSC pudiera ponerla en efecto. Los procesos de incidencia más recientes apuntan a una ampliación del límite y a establecerlo de forma permanente de forma de brindar mayor certeza a las OSC. Este aspecto es importante ya que en la práctica se ha demostrado que casos particularmente exitosos en programas de autosustentabilidad consideran la venta de bienes o servicios más basados en demandas del mercado y su capacidad de oferta que en las actividades relacionadas con la atención de la causa.¹³

No obstante, el reglamento de la LISR implica un segundo obstáculo de naturaleza distinta

.....
13 Dos ejemplos interesantes son Dounies, gente excepcional A.C. <http://daunis.mx/>, a través de la producción y venta de tamales y el caso de Ipoderac, por medio de la venta de quesos <http://ipoderac.org.mx/>

al anterior ya que determina que las DA no deberán de obtener más de una tercera parte de sus ingresos por esta vía.

Para efectos del artículo 82, fracción I, última oración de la LISR, las personas morales y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles en el extranjero conforme a los tratados internacionales, no deberán recibir más de una tercera parte de sus ingresos en cada año de calendario de la suma de los siguientes conceptos:

- I. Los ingresos totales obtenidos por concepto del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, intereses, dividendos o regalías, y
- II. La utilidad que resulte de las actividades que, en su caso, realicen y que no estén substancialmente relacionadas con el desarrollo de su objeto social o fines.” (RLISR, 2016: 35)

El criterio apunta claramente a que su principal fuente de ingresos sean actividades comerciales. En nuestra opinión este criterio tiene poco sustento ya que no es relevante si los recursos para el financiamiento de las actividades de atención y el desarrollo de la OSC provienen de donativos o de actividades comerciales, siempre y cuando se cumpla de manera permanente con el principio de no distribución de remanentes y se mantenga un equilibrio en la competencia con otros proveedores privados a través del límite porcentual mencionado en el tema anterior. El avance en estos temas podría permitir que más organizaciones puedan operar programas del corte de empresas sociales como medio para disminuir la dependencia de donantes, para evitar una sobredemanda de recursos públicos y para diversificar las alternativas de financiamiento, incrementando tanto la cobertura como la calidad de los servicios sociales ofrecidos.

Ante un escenario en el cual no existe un incremento significativo de donativos privados y de subsidios y donde se observa una disminución paulatina de fondos internacionales, los ingresos provenientes de la participación comercial de las OSC resulta una alternativa válida y necesaria que abona a la participación significativa en el desarrollo económico nacional, mismo que ya supera el 3% del PIB, así como en el empleo remunerado que en su caso es superior al 2.7% de la PEA (Muñoz, 2015).

Conclusiones

Las OSC latinoamericanas tienen una relación particular con sus gobiernos, que se explica por la herencia histórica de su fundación y por los procesos de democratización en la región. En este estudio hemos observado que en general, los derechos de asociación y libertad de expresión - ambos esenciales para dar vida a la sociedad civil - son reconocidos en todas las constituciones. No obstante, hemos advertido que es posible promover o restringir esos derechos a través de leyes específicas para las OSC como las que existen en Brasil (Ley 13019), Ecuador (Decreto 193, por carencia de una Ley específica) y México (Ley Federal de Fomento). Es por ello, que insistimos en que **la previsión del derecho en el texto Constitucional de los países de la región no es suficiente para garantizar la inexistencia de excesos, amenazas o represión por parte de los gobiernos nacionales.**

La existencia de normas específicas para reconocer los derechos de las OSC es un paso indispensable para la gobernanza, sin embargo, también encontramos que **los marcos normativos más eficientes se diseñan a partir de leyes y no de decretos**, lo cual genera una mayor certidumbre para las OSC. Esto les permite pensar en el largo plazo y por ello, diseñar modelos de intervención sostenibles en el tiempo, en beneficio de las poblaciones objetivo a las que van destinados los esfuerzos organizacionales.

También, señalamos la necesidad de dejar atrás la perspectiva de leyes creadas para regular el nacimiento y muerte de las OSC. En cambio, hemos observado en los tres países una demanda cada vez más creciente por parte de las organizaciones para **transitar hacia una legislación que vele por los derechos durante el ciclo de vida organizacional**. Así también, hemos planteado la posibilidad para que en los tres países empecemos a pensar cada vez menos en reformas legales continuas y cada vez más en políticas públicas planteadas desde concepciones sistémicas que nos permitan crear **Sistemas Nacionales de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil**. Esto implicará la creación de legislación que se materialice en dispositivos institucionales capaces de crear políticas públicas. En esta arquitectura institucional, de la cual versa parte del siguiente Tomo II de esta investigación, están considerados subsistemas de participación ciudadana, estructuras de financiamiento

mixto, programas específicos y un subsistema de información estratégica de OSC.

Apostar por un Sistema Nacional de Fomento a las OSC implica necesariamente un ejercicio para repensar el tercer sector en nuestros países. Tradicionalmente las organizaciones han sido vistas desde una aproximación económica de productoras y distribuidoras de bienes y servicios públicos, un abordaje que mutila su función política (no partidaria) y su rol efectivo en los procesos de democratización y gobernabilidad democrática.

Por ello, hemos apuntado que para replantear la relación entre el gobierno y las organizaciones es necesario “des-economizar” y “des-pobretizar” al tercer sector. En el primer caso se relaciona con lo que aquí hemos comentado sobre la urgencia de recuperar la función política de las OSC, mientras que la segunda está asociada a la idea de ver a las OSC más allá de sus contribuciones al desarrollo social o al combate a la pobreza. Puesto así, las organizaciones contribuyen al desarrollo en todas sus dimensiones (social, económica, ambiental, política, cultural).

En materia de sustentabilidad financiera observamos experiencias que podemos considerar exitosas. En primer lugar, es deseable la existencia de **recursos públicos para el financiamiento de las políticas de fomento**, esto es, recursos para que las entidades y dependencias del Gobierno Nacional cuenten con fondos para realizar las acciones a las cuales están obligados en materia de fomento a las OSC (lo cual supone establecer, primeramente, facultades y atribuciones en la materia para las instituciones gubernamentales). Por otro lado, está el financiamiento gubernamental a las OSC, esto significa, recursos concursables o coinversiones público-privadas para que las OSC implementen sus modelos de intervención social o sus programas. En ambos casos, las propuestas más elaboradas incluyen la creación de **Fideicomisos público-privados que sean administrados por las entidades gubernamentales pero supervisados y monitoreados por consejos ciudadanos**.

Se destacó también la necesidad de que los fondos públicos que se destinen al **financiamiento de programas o proyectos de las OSC sean multianuales**, es decir que no estén sujetos a un ejercicio presupuestal anual como regularmente sucede en algunos países estudiados. Además, se señaló la importancia de que estos fondos se ejecuten mediante **convocatorias públicas**, que cuenten con **comités de dictaminación** en donde participen integrantes de gobierno, sociedad civil y la academia; así como, tener **Reglas de Operación** que establezcan claridad en los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

En materia de financiamiento privado, resulta indispensable que además de contar un esquema de **exención de pago de impuestos sobre el ingreso para OSC** que realizan ciertas actividades de interés público, como sucede en varios países comparados en este estudio; se impulsen mecanismos fiscales para que las donaciones que realicen los particulares sean **deducibles de impuestos sin que se incluyan topes a dichas donaciones**. Igualmente,

importante es la formación de un **cuerpo de servidores públicos fiscalistas especializados en OSC** con la finalidad de evitar que el tratamiento fiscal se aplique por igual a empresas lucrativas que a OSC.

Terminamos este Tomo I de la investigación con los siguientes hallazgos:

1. Brasil y México han garantizado la etapa de reconocimiento de derechos de las OSC. Ecuador por su parte, está en proceso de ejercicio de derechos de asociación.
2. Brasil y México han transitado hacia marcos institucionales que tratan de equilibrar la regulación y el fomento. Ecuador se ubica en un marco legal procedimental pero aun alejado de la perspectiva de fomento que empieza a tomar mayor fuerza en el Continente.
3. Es necesario que varios de nuestros países latinoamericanos, como es el caso de Ecuador, transiten del Sistema de Concesión al Sistema de Registro, prohibiendo la intervención del gobierno en la creación y funcionamiento de las OSC.
4. En general, los servidores públicos tienen conceptos diferentes de OSC, pero la existencia de leyes específicas de fomento en Brasil y México están facilitando la construcción de un concepto más homogéneo.
5. Hay que des-pobretizar y des-economizar el concepto de OSC, para reconocer la legitimidad y la identidad propia de la sociedad civil, distinta del gobierno y de las empresas.
6. Brasil y México tienen sistemas de información sobre las OSC: dónde están, cuánto empleo genera, cuánto dinero les otorga el gobierno nacional. Ecuador tiene un Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil que puede transitar de un directorio a un insumo de información estratégica para el diseño de política pública para las OSC.
7. En México y Brasil las OSC gozan de cierto nivel de certidumbre jurídica por estar reguladas por ley. En Ecuador la certidumbre legal es limitada ya que en este tema se regula por decreto.

El momento histórico que viven los tres principales países aquí comparados es estratégico, en el caso de México y Brasil si bien se ha documentado cierta solidez en el andamiaje institucional para el fomento a las OSC, en estos momentos hay cambios en las presidencias de cada país, lo cual está implicando también un cambio en la dirección política de los gobiernos, en donde aun están por verse las posturas de cada gobierno tiene respecto de la sociedad civil en su conjunto, y de las OSC en específico.

Por otra parte, varios colegas latinoamericanos, activistas y expertos ecuatorianos coinciden en que Ecuador tiene una sociedad civil vibrante, los datos sobre dimensión asociativa que hemos documentado aportan evidencia de ello. El momento político que vive el país es propicio para replantear la relación entre gobierno y sociedad civil. Las OSC son excelentes ejecutores de políticas públicas y de proyectos de interés público. Su naturaleza crítica es esencial para la democracia y aproximan la gestión pública de la realidad local.

Bibliografía

1. Aguilar Valenzuela, Rubén. (2006). Las organizaciones de la sociedad civil en México: Su evolución y principales retos. Tesis Doctoral. Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.
2. Arias, Alicia. (2011). Situación de la Transparencia y Rendición de Cuentas de las Organizaciones No Gubernamentales del Ecuador. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.
3. Carbonell, Miguel. (2006). La libertad de asociación y de reunión en México. Anuario de derecho constitucional latinoamericano. Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM.
4. Castillo Luis. (2014). Estudio sobre los marcos jurídicos de las ONG en la región andina de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Mesa de Articulación de América Latina y el Caribe y sus aliados del Sur. Coordinación Andina Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo, ANC – PERÚ
5. Chávez Becker, Carlos. Et, al. (2018) Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. Los caminos hacia una reforma de la LFFAROSC. Instituto Belisario Domínguez. México.
6. Civicus. (2016). Amenazas al espacio cívico en América Latina y El Caribe.
7. Código Civil Federal, Congreso de la Unión, México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_190118.pdf
8. Inter-American Commission on Human Rights. (2011). Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. Organización de Estados Americanos.
9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
10. De la Vega, Miguel. Et al. (2015) Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana. International Center for non-profit law (ICNL). México. <http://www.icnl.org/programs/lac/PDF/MEXICO/INFORME%20FINAL%20MEXICO.pdf>
11. De la Vega, Miguel. (2017) Restricciones sutiles a la libertad de asociación. Sur

- #26 Revista Internacional de Derechos Humanos. Conectas, Sao Paulo. <http://sur.conectas.org/es/restricciones-sutiles-a-la-libertad-de-asociacion/>
12. Herrera, Stalijn; Zanafria, Jorge; Herreea, Katherine y Santillana, Alejandra. Estudio sobre fortalecimiento y sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil en el Ecuador: entorno, capacidades y prácticas. Vínculos Universidades y Sociedad Civil. 2017. Quito.
 13. Hurtado, Javier, Arellano-Ríos. Alberto, El derecho de asociación y reunión en México: una revisión constitucional, Revista Estudios Socio-Jurídicos, 2011, 13, (1), pp. 51-73. Universidad del Rosario, Bogotá.
 14. INREDH frente al proyecto de Código Orgánico de Participación Ciudadana y Control Social. Boletín Informativo. 11/04/2017.
 15. International Center for Non-Profit Law, ICNL. (2012). Análisis de la Prohibición de Destinar más del 5% de los Donativos y sus Rendimientos para Cubrir Gastos Administrativos de las Donatarias Autorizadas. ICNL, Washington, D. C.
 16. Jarrín, Sofía y Auz, Juan (2016). Estudio sobre asociación y participación de la sociedad civil en el Ecuador: un análisis histórico, normativo e institucional. Grupo FARO, Fundación Esquel, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ecuador.
 17. Junta de Asistencia Privada de la Ciudad de México. Antecedentes de la Ley de Asistencia Privada http://www.jap.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=15&Itemid=124 Fecha de consulta 3 de marzo de 2018.
 18. López, Lais (2013). Las asociaciones entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en Brasil: la formación de una agenda de cambio institucional y reglamentario. En: Novena Conferencia Regional de la International Society for Third-Sector Research. Santiago de Chile.
 19. Lopes, Lais; Santos, Dos de Bianca y Xavier, Lara Rolnik (orgs). Marco regulatorio de las organizaciones de la sociedad civil: la construcción de la agenda en el gobierno federal – 2011 a 2014. Secretaría General de la Presidencia de la República – Brasilia: Gobierno Federal.
 20. Lucki, Patricia (2014). Marcos legales de la participación ciudadana y las organizaciones no gubernamentales en México, Guatemala, Honduras, el Salvador y Nicaragua. Fundación para el desarrollo de la innovación de Centroamérica. Guatemala. Disponible en <Http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2014/07/estudio-marco-jur%C3%ADdico-Subregi%C3%B3n-centro-AM%C3%A9rica-y-M%C3%A9xico.pdf>
 21. Mokate, Karen. (2001). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?. Documentos de Trabajo I-24, Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
 22. Muñoz Grandé, Humberto *et al.* (2015a). Experiencias en la elaboración de

- metodología Social de las organizaciones del Tercer Sector. Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector.
23. Muñoz Grandé, Humberto. (2015b). Entrampado Institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México. Centro Mexicano para la Filantropía.
 24. Muñoz Grandé, Humberto. (2017). Marco institucional de las OSC en México: Retos de segunda y tercera generación para la relación cooperativa entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil en la búsqueda de los objetivos de desarrollo sostenible. En Diplomacia Ciudadana y Desarrollo Sostenible en México. Secretaría de Relaciones Exteriores. México
 25. Nieva, Jocelyn y Guadamuz, Claudia. (2015). Retos y oportunidades para promover entornos legales más favorables para las organizaciones de la sociedad civil. Una mirada a seis países de América Latina. International Center for Not-for-Profit Law.
 26. Ortiz Lemos, Christian Andrés. (2012). Tesis Doctoral. La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana: Discursos y percepciones en torno a la interrelación estado – sociedad civil, en el contexto de la construcción de escenarios participativos, en el proyecto político de Rafael Correa. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Ecuador.
 27. Paulino, Luis Castillo y Huaman, Josefina(2014). Estudio sobre los Marcos legales de las organizaciones no gubernamentales en la Región Andina. Asociación nacional de centros de investigación, promoción social y desarrollo, ANC – Perú, Lima. Disponible en <Http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2014/07/estudio-marco-jur%C3%ADdico-Subregi%C3%B3n-Andina.pdf>
 28. Pereira, Luiz Carlos Bresser (1999). Grau, Nuria Cunill. El público no estatal en la Reforma del Estado. Río de Janeiro: FGV.
 29. Storto, Paula R. (2014). Marcos jurídicos de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina. Documento preparado para el proyecto regional de la Mesa de articulación de América Latina y Caribe y sus aliados del sur. Sao Paulo. Disponible en <Http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2015/02/estudio-marcos-regulatorios-de-las-OSC.pdf>
 30. Storto, Paula R. (2014b). La libertad de asociación y los desafíos de las organizaciones de la sociedad civil en Brasil. Disertación de maestría defendida en el área de derechos humanos. Facultad de Derecho de la Universidad de Sao Paulo. Sao Paulo.
 31. Pereira, Luiz Carlos Bresser; Grau, Nuria Cunill. El público no estatal en la Reforma del Estado. Río de Janeiro: FGV, 1999.
 32. Secretaría de Gobernación, 2017. Lineamientos para el impulso, confirmación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias entidades de la Administración pública federal. SEGOB, Ciudad de México.
 33. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016) Evaluación nacional de riesgos.

Unidad de inteligencia financiera, Ciudad de México. <http://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr.pdf>

34. Viveros, Felipe. (2014) Síntesis comparativa: Marcos jurídicos de las organizaciones de la sociedad civil en los países del Cono sur y Brasil. Asociación Chilena de organismos no gubernamentales - ACCIÓN, documento preparado para el proyecto regional de la Mesa de articulación de América Latin y el Caribe y sus aliados del sur, Santiago. Disponible en <Http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2014/08/estudio-subregional-marco-legal-OSCs-cono-sur.pdf>

La calidad de la democracia se sustenta en la gobernabilidad, esto es, en la capacidad del gobierno para establecer mecanismos de gobernanza que favorezcan la participación de la ciudadanía y sus organizaciones en los asuntos públicos. En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, tanto técnicas como políticas de las OSC, se inscribe como una de las líneas de acción de todo gobierno abierto, transparente y democrático.

Rumbo a un marco institucional habilitante para el fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil en Ecuador

Tomo I.
de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Ecuador

Autores

Humberto Muñoz Grandé. Coordinador
Laís Vanessa Carvalho de Figueiredo Lopes
Miguel De la Vega
Paula Raccanello Storto

Directora Ejecutiva de Grupo FARO

Ana Patricia Muñoz

Directora del Área de Democracia, Transparencia y Ciudadanía Activa

Estefanía Terán Valdez

Edición

Juan Francisco Trujillo

Diseño y Diagramación

Aquattro / info@aquattro.com.ec

G R U P O
faro
Ideas y acción colectiva

Diego de Almagro y Pedro Ponce Carrasco. Ed. Almagro Plaza, of. 912
Telfs.: (593 2) 5 108 011 / 5 133 065
Código Postal: 170508 / Quito - Ecuador

 @GrupoFARO
 @GrupoFARO

www.grupofaro.org