

# FONDOS PÚBLICOS PARA LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

## ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL



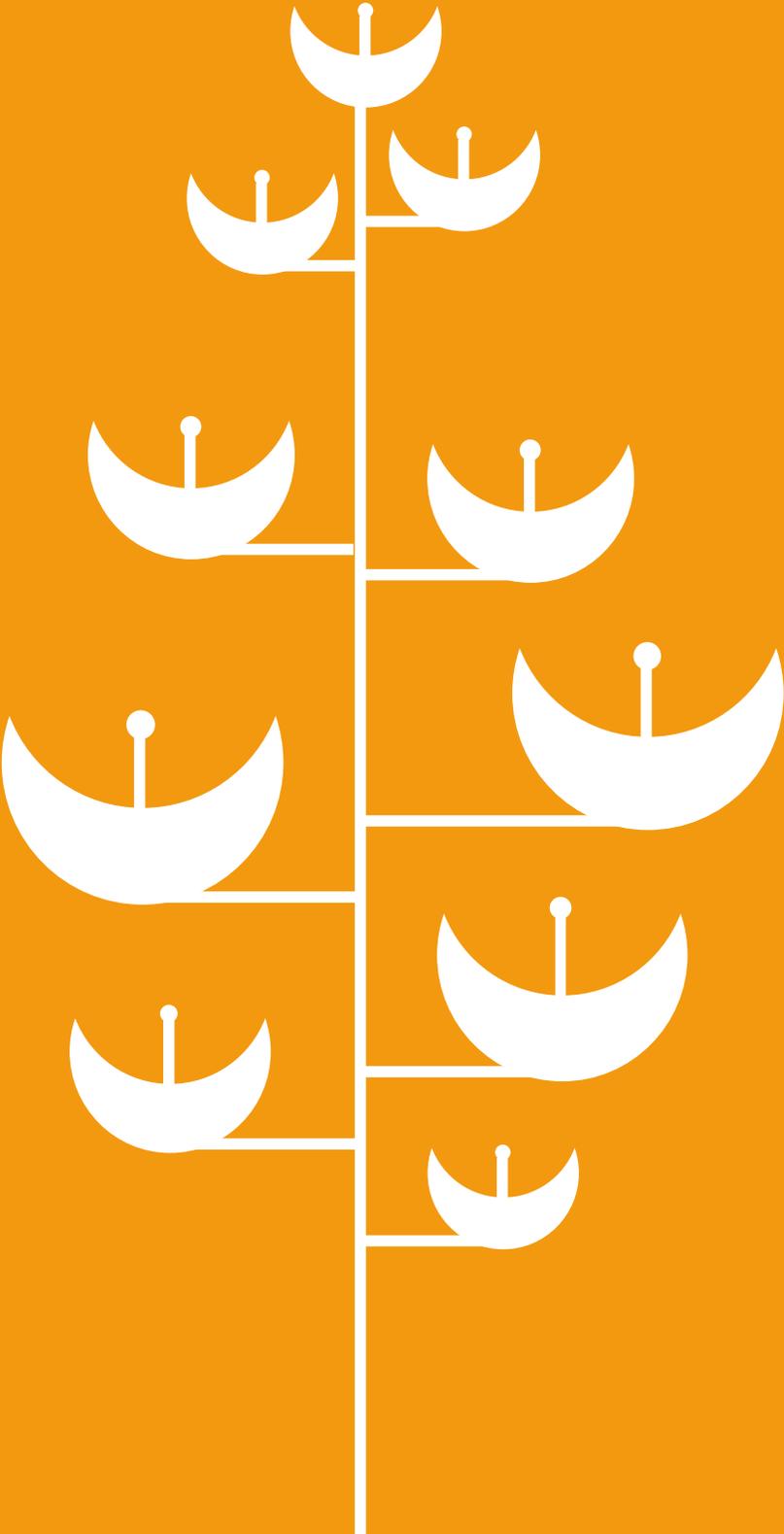
María Isabel Verduzco Verduzco • Jesús Leal Trujillo • Mónica Tapia Álvarez

alternativas y  
capacidades a.c.





**Todos los contenidos son propiedad intelectual de Alternativas y Capacidades A.C. y están debidamente registrados bajo la Ley Federal de derechos de autor. Cualquier uso indebido de este material será penalizado.**





**FONDOS PÚBLICOS PARA LAS  
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL  
ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL**

María Isabel Verduzco Verduzco, Jesús Leal Trujillo y Mónica Tapia Álvarez

Ilustración de portada: Luis San Vicente

Primera edición: noviembre 2009

ISBN: 978-607-95273-6-5

Derechos Reservados Alternativas y Capacidades, A. C.

Luis Cabrera 138-1

San Jerónimo Acúlco

10400 Ciudad de México

Tels. (55) 5668-8502 y (55) 5595-9111

[www.alternativasociales.org](http://www.alternativasociales.org)

Impreso en México / Printed in Mexico

**FONDOS PÚBLICOS**  
**PARA LAS ORGANIZACIONES**  
**DE LA SOCIEDAD CIVIL**  
**ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL**

**María Isabel Verduzco Verduzco**  
**Jesús Leal Trujillo**  
**Mónica Tapia Álvarez**

# ÍNDICE

Resumen ejecutivo .....	9
Introducción .....	17
<b>CAPÍTULO I.</b> La asignación de recursos públicos para fomentar a las organizaciones de la sociedad civil.....	22
1. El papel de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo social .....	23
2. Relación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil .....	29
<b>CAPÍTULO II.</b> Historia del Programa de Coinversión Social.....	38
1. El arribo de organizaciones independientes a la escena pública .....	38
2. Las organizaciones de la sociedad civil en la escena pública .....	42
3. El Programa Nacional de Solidaridad y el primer Fondo de Coinversión Social (1993-1994) .....	44
4. El Fondo de Coinversión Social en el periodo 1995-2000 .....	48
5. El Programa de Coinversión Social en el periodo 2001-2009 .....	50
<b>CAPÍTULO III.</b> Las organizaciones de la sociedad civil en México y su relación con el Programa de Coinversión Social.....	54
1. Trayectoria y consolidación del sector de organizaciones de la sociedad civil en México.....	54
2. El problema del financiamiento del sector de organizaciones de la sociedad civil en México .....	57
3. Características de las organizaciones de la sociedad civil que se relacionan con el Programa de Coinversión Social .....	61
<b>CAPÍTULO IV.</b> Diseño y operación del Programa de Coinversión Social .....	72
1. Etapas del Programa de Coinversión Social .....	73
2. Análisis de las características del diseño del Programa de Coinversión Social .....	75
3. Perfil de los proyectos apoyados .....	90

<b>CAPÍTULO V.</b> Marco normativo y operativo para la asignación de recursos públicos a las organizaciones de la sociedad civil.....	105
1. El ciclo presupuestal y el Programa de Coinversión Social .....	105
2. Ejercicio de los recursos .....	109
3. Comprobación del ejercicio y rendición de cuentas .....	115
<b>CAPÍTULO VI.</b> ¿Cómo se evalúa el Programa de Coinversión Social? .....	123
1. Seguimiento y evaluación de los proyectos apoyados por el Programa de Coinversión Social .....	124
2. Evaluación externa del Programa de Coinversión Social .....	130
Conclusiones.....	140
Recomendaciones.....	151
Bibliografía.....	160
Documentos oficiales.....	166
Lista de personas entrevistadas.....	168
<b>ANEXO I.</b> Metodología de la investigación .....	170
<b>ANEXO II.</b> Cronología del INDESOL-SEDESOL .....	173
<b>ANEXO III.</b> Explicación sobre la agrupación de las convocatorias por temas y listado de convocatorias (Puede consultarse en el portal de internet <a href="http://www.alternativasociales.org">www.alternativasociales.org</a> )	
<b>ANEXO IV.</b> Principales aspectos de las evaluaciones externas realizadas al Programa de Coinversión Social (Puede consultarse en el portal de internet <a href="http://www.alternativasociales.org">www.alternativasociales.org</a> )	

# GLOSARIO DE SIGLAS

**AC** Asociación Civil  
**APF** Administración Pública Federal  
**AS** Convocatoria de Asistencia Social  
**ASF** Auditoría Superior de la Federación  
**CDHDF** Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal  
**CEMEFI** Centro Mexicano para la Filantropía  
**CLUNI** Clave Única de Inscripción al Registro  
**COFEMER** Comisión Federal de Mejora Regulatoria  
**CONEVAL** Consejo Nacional de Evaluación  
**CTONG** Consejo Técnico de organizaciones no gubernamentales  
**CURP** Clave Única de Registro de Población  
**DOF** Diario Oficial de la Federación  
**EG** Convocatoria de Equidad de Género  
**FCS** Fondo de Coinversión Social  
**IAP** Institución de Asistencia Privada  
**IDH** Índice de Desarrollo Humano  
**INDESOL** Instituto Nacional de Desarrollo Social  
**INEGI** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática  
**INSOL** Instituto Nacional de Solidaridad  
**JAP** Junta de Asistencia Privada  
**LFOSC** Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil  
**LGDS** Ley General de Desarrollo Social  
**LISR** Ley del Impuesto sobre la Renta

**LPRH** Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria  
**MML** Matriz de Marco Lógico  
**ONG** Organización no gubernamental  
**OSCS** Organizaciones de la Sociedad Civil  
**PAE** Programa Anual de Evaluación  
**PCS** Programa de Coinversión Social  
**PEF** Presupuesto de Egresos de la Federación  
**PF** Convocatoria de Profesionalización  
**PNUD** Programa Nacional de Naciones Unidas para el Desarrollo  
**PRI** Partido Revolucionario Institucional  
**PRONASOL** Programa Nacional de Solidaridad  
**PROGRESA** Programa de Educación, Salud y Alimentación  
**RLFOSC** Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil  
**RLISR** Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta  
**RLPRH** Reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria  
**RO** Reglas de Operación  
**SAT** Sistema de Administración Tributaria  
**SEDESOL** Secretaría de Desarrollo Social  
**SFP** Secretaría de la Función Pública  
**SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
**SIOS** Sistema de Información de organizaciones de la sociedad civil

# ÍNDICE DE FIGURAS

Figura No. 1 Opinión de OSCs sobre fondos públicos .....	35
Figura No. 2 Sociedad civil, sector no lucrativo y OSCs en México .....	55
Figura No. 3 Número de OSCs inscritas en el Registro Federal, donatarias autorizadas y OSCs no actualizadas en el Registro .....	56
Figura No. 4 Recursos federales y número de OSCs apoyadas (2003-2007) .....	58
Figura No. 5 Recursos federales y número de OSCs apoyadas (2003-2007) .....	59
Figura No. 6 Actividades de las OSCs .....	62
Figura No. 7 Año de constitución de las OSCs .....	63
Figura No. 8 Localización de las sedes de las OSCs apoyadas .....	64
Figura No. 9 Experiencia de las OSCs en el tema de la convocatoria.....	65
Figura No. 10 Porcentaje de OSCs, según tamaño del personal e ingresos anuales.....	66
Figura No. 11 Fuentes de financiamiento de las OSCs en el año 2007.....	66
Figura No. 12 Porcentaje de OSCs, según el origen de su financiamiento.....	67
Figura No. 13 Proporción que representan los recursos del PCS en los ingresos anuales de las OSCs.....	68
Figura No. 14 Proporción que representan los recursos del PCS en los ingresos anuales de las OSCs, según su tamaño en 2008 .....	68
Figura No. 15 Uso que hacen las OSCs de los recursos del PCS .....	69
Figura No. 16 Contratación de personal.....	69
Figura No. 17 Actividades de las OSCs durante los meses en que no recibe recursos del PCS .....	70
Figura No. 18 Prestaciones laborales en las OSCs .....	70
Figura No. 19 Etapas del PCS .....	73
Figura No. 20 Objetivos del PCS según las RO vigentes en cada ejercicio anual (1999-2009) .....	76
Figura No. 21 Presupuesto ejercido por temas según las convocatorias emitidas (2004-2008).....	81
Figura No. 22 Presupuesto de las convocatorias del tema de equidad de género .....	83
Figura No. 23 Asesorías del INDESOL a OSCs .....	84
Figura No. 24 Días promedio para elaborar el proyecto y llenar el formato de solicitud .....	84
Figura No. 25 Razones de no elegibilidad.....	85
Figura No. 26 Información sobre nombres y perfil profesional de los integrantes de las comisiones dictaminadoras PCS.....	86
Figura No. 27 Grado de confianza de las OSCs sobre el proceso de dictaminación y de los dictaminadores de proyectos del PCS .....	86

Figura No. 28	Presupuesto del PCS, número de proyectos apoyados y monto promedio de los apoyos (1993-2008)	87
Figura No. 29	Proyectos presentados, proyectos apoyados y elegidos no apoyados (2005-2008)	88
Figura No. 30	Presupuesto del PCS y número de proyectos presentados y apoyados (2005-2008)	89
Figura No. 31	Propósitos de la solicitud de financiamiento según los programas de la OSCs	90
Figura No. 32	Los recursos del PCS en los programas de las OSCs	91
Figura No. 33	Objetivos de los proyectos apoyados	92
Figura No. 34	Objetivos de los proyectos apoyados (tendencias en el periodo analizado)	92
Figura No. 35	Objetivos de los proyectos según convocatoria en la que participan	93
Figura No. 36	Cambios que buscan promover las OSCs	94
Figura No. 37	Población objetivo de los proyectos apoyados	95
Figura No. 38	Total de beneficiarios del PCS y promedio de beneficiarios por proyecto	96
Figura No. 39	Actividades de los proyecto apoyados	96
Figura No. 40	Actividades de los proyectos apoyados en los cuatro años	97
Figura No. 41	Modificaciones de las actividades de los proyectos originales y ajustados	97
Figura No. 42	Lugares en donde se llevan a cabo los proyectos apoyados	99
Figura No. 43	Proporción de proyectos apoyados que modificaron los lugares de ejecución	100
Figura No. 44	Porcentaje del apoyo recibido respecto al solicitado por la OSCs	100
Figura No. 45	¿Cómo afecta la disminución del presupuesto a la organización?	101
Figura No. 46	Efectos del ajuste de proyectos en el calendario de los proyectos apoyados	102
Figura No. 47	Periodos de ejecución de los proyectos apoyados	103
Figura No. 48	Porcentaje promedio de la coinversión en los proyectos apoyados	104
Figura No. 49	Cambios en la proporción de la coinversión de recursos en proyectos originales y ajustados	104
Figura No. 50	Normatividad sobre gastos de operación en RO de otros programas federales	114
Figura No. 51	Disposiciones para la comprobación de gastos en Reglas de Operación de otros programas federales	118
Figura No. 52	Problemas o trabajo adicional causado por la normatividad del PCS	120
Figura No. 53	Trabajo de cumplir con la comprobación y presentación de informes parcial y final	121
Figura No. 54	Tipo de material probatorio de los proyectos	127
Figura No. 55	Comparación del procedimiento de evaluación	128
Figura No. 56	Percepción de las OSCs sobre el uso que hace el INDESOL de los informes	129

# RESUMEN EJECUTIVO

## El papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) en la política social es un tema que ha generado un debate importante.

A nivel internacional se ha reconocido al sector de OSCs como un actor relevante en la elaboración e implementación de programas y políticas sociales, entre otras razones porque **fomentan la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno, promueven y defienden los derechos humanos y el estado de derecho, incorporan a más actores privados en la esfera pública, promueven la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y contribuyen a la formulación, al financiamiento y a la prestación de servicios públicos; así como a la evaluación y ajuste de la política social a través de procesos de monitoreo y contraloría social.**

Este tema cobra importancia en la situación actual, en donde la lógica de los programas sociales gubernamentales se ha orientado a focalizar y canalizar los recursos públicos hacia beneficiarios individuales, sin pasar por esquemas colectivos de intermediación. En varios países, los gobiernos han buscado revertir esta tendencia y aprovechar el potencial de las OSCs, elaborando esquemas de colaboración y programas para apoyar su trabajo. Sin embargo, la colaboración entre ambos actores depende de una serie de factores, como la apertura del gobierno hacia el sector, la trayectoria y configuración del sector, las condiciones sociales del país, la estructura de los gobiernos federal y local y el grado en que el Estado asume o no sus responsabilidades sociales, entre otros. En algunos espacios o temas, la interacción puede resultar complicada porque alguno de los actores puede mostrar resistencia a colaborar, o no entender lo que el otro actor puede aportar.

Para que la colaboración entre ambos actores resulte efectiva, se requiere contar con un marco normativo para que las OSCs elaboren y ejecuten proyectos para atender las necesidades sociales, y al mismo tiempo, puedan desarrollar sus capacidades. Por otra parte, existe un consenso de que, ante el entorno poco propicio del sector de OSCs, que dificulta sus posibilidades de financiamiento, es necesario que el gobierno proporcione recursos para financiar sus actividades, especialmente para las OSCs de reciente constitución. Por lo anterior, aunque la relación no está únicamente mediada por los recursos públicos, en el debate sobre la colaboración entre gobierno y OSCs, cobra importancia el análisis de los mecanismos de asignación de fondos públicos para OSCs, ya que la forma en cómo se asignan estos recursos es un indicador de qué tan públicas son las políticas, en el sentido de su autonomía, imparcialidad, publicidad, transparencia, efectividad e impacto.

En la cultura política mexicana ha predominado la percepción de que el Estado es el único responsable del desarrollo del país, y no existe la tradición de formar alianzas no políticas con actores no gubernamentales para cubrir diversas necesidades. Durante décadas, en la relación del Estado con las OSCs predominó una lógica clientelar, en donde la variable política —el intercambio de favores políticos: el apoyo y voto a cambio de los recursos— era el criterio más importante para la asignación de fondos públicos federales. Con los cambios que vivió el país a partir de la década de los años ochenta, se abrió un margen para empezar a modificar la relación entre el gobierno federal y las OSCs. Las OSCs impulsaron, dentro de la administración pública, el reconocimiento de su papel y su trabajo en la promoción del cambio social, desde un enfoque de acción pública y corresponsabilidad.

Estos cambios posibilitaron la creación del Fondo de Coinversión Social en 1992, que en 2001 se convirtió en el Programa de Coinversión Social (PCS), un programa de asignación de fondos públicos a OSCs por demanda, actualmente operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). La sociedad civil organizada aprovechó la coyuntura de contar con aliados en el INDESOL para, desde ese espacio, empezar a poner las pautas para combatir los mecanismos clientelares tradicionales y darle al Programa mayor grado de institucionalidad y de transparencia. A este proceso se han sumado otras dependencias federales, que empiezan a incorporar en sus programas elementos para otorgar a las OSCs recursos públicos para financiar sus actividades y establecer regulaciones claras sobre sus procedimientos. En este contexto, el PCS se ha convertido en uno de los programas federales más institucionalizado y con mayor reconocimiento y participación de OSCs.

En este documento presentamos los resultados de un estudio del PCS, como un caso de colaboración gobierno – OSCs en política social. El estudio tiene los siguientes objetivos: identificar y documentar el modelo de coinversión en que descansa el Programa; identificar sus ventajas y desventajas; valorar en qué medida éstas afectan el perfil de proyectos que proponen las OSCs, documentar los problemas atribuibles al diseño del Programa; y, analizar sus resultados a partir de la información disponible. Se pretende también proporcionar elementos para un debate que conduzca a la generación de propuestas para el diseño de un esquema de colaboración público-privada, cuyo propósito sea fortalecer al sector de OSCs, como uno de los actores fundamentales del desarrollo social. En el estudio identificamos algunos elementos del contexto de la administración pública federal (APF), en el que opera el PCS, que limitan su alcance y efectividad; así como algunas pautas para promover una agenda de mejora de los programas de asignación de fondos públicos a OSCs.

El PCS busca combatir la pobreza, pero tiene también como objetivo fortalecer a las OSCs, como los agentes que ejecutan los proyectos. Aunque estos dos objetivos parecen ir de la mano, en la práctica se dificulta alcanzarlos porque la normatividad y los procedimientos establecidos en la APF para la operación de los programas sociales no se ajustan a este tipo de programas

sociales, sino que han sido elaborados con la lógica de los programas de apoyo directo a beneficiarios. Ante la falta de mecanismos para implementar programas por demanda, que apoyan proyectos diseñados y ejecutados por OSCs; en el PCS se ha incluido una serie de criterios normativos que no le corresponden y que dificultan el logro de sus objetivos.

Contrario a la lógica de los fondos sociales por demanda, en el PCS ha permeado una lógica de focalización que afecta algunos aspectos de su operación, como son: una mayor vinculación con OSCs que atienden a grupos de población vulnerable; la inclusión de convocatorias especializadas o de criterios de focalización en las convocatorias generales, la prioridad sobre proyectos de OSCs que se realizan en las zonas y en grupos de población identificadas por el gobierno federal como las más pobres y/o vulnerables; la emisión de convocatorias destinadas a crear modelos de atención especializada; la inclusión en las obligaciones de las OSCs de elaborar listas de beneficiarios en sus proyectos y en sus reportes, así como la incorporación de criterios de costo efectividad en sus indicadores de evaluación; entre otros.

Los temas de las convocatorias del Programa responden a la definición de prioridades para la política social del gobierno federal y no siempre a los problemas y necesidades detectadas por las OSCs, como indicaría el supuesto de los fondos sociales. El objetivo del fortalecimiento a OSCs se limita a apoyar las acciones de estas organizaciones en la medida en que se dirijan a atender las necesidades de los grupos sociales definidos. Por otra parte, la tendencia ha sido a engrosar la convocatoria de promoción general, en donde participan proyectos con una diversidad de temas relacionados con el desarrollo social, lo que ha conducido a una dispersión de los temas de los proyectos apoyados que, de alguna manera, sirve para compensar la ausencia de programas de coinversión en otras dependencias gubernamentales.

Los resultados de la investigación muestran que el PCS apoya mayoritariamente a OSCs dedicadas a asistencia social, a la prestación de servicios para atención de la salud; la promoción de equidad de género, de los derechos humanos y a las que prestan servicios para el fortalecimiento del sector de OSCs; pero no ha logrado incorporar a organizaciones que tienen alta representatividad en el Registro Federal, como las que realizan actividades educativas, por ejemplo. Otra característica del Programa es que apoya principalmente proyectos que atienden necesidades de grupos vulnerables; en segundo lugar proyectos que buscan fomentar la creación de capacidades; en tercer lugar a proyectos que tienen como objetivo sensibilizar sobre alguna temática; mientras que, el apoyo a proyectos que buscan incidir en la agenda pública o realizar ejercicios de contraloría social es casi nulo.

Respecto a la operación del Programa, el procedimiento de dictaminación del PCS ha mejorado considerablemente, garantizando independencia, imparcialidad y confianza del Programa; sin embargo, todavía se necesita modificar algunos aspectos para que la selección de proyectos responda a las necesidades del sector de OSCs. Se requiere debatir sobre posibilidades de

establecer un mecanismo que garantice que los dictaminadores cumplan el perfil definido y para eliminar los posibles conflictos de interés. Sobre este punto, encontramos que existen opiniones divididas sobre la constitución ideal de los comités dictaminadores, y sobre si el INDESOL debería hacer públicos de manera anticipada los nombres de los dictaminadores.

En el proceso de dictaminación deben predominar criterios de un programa por demanda, no focalizado, en donde cuenten las características del sector de OSCs. Con esta lógica se podrían crear esquemas distintos para los concursos: uno como capital semilla para las OSCs de reciente creación o no suficientemente consolidadas y otro para OSCs que buscan elaborar proyectos de largo plazo. Uno de proyectos focalizados para la prestación de servicios a la población objetivo, otro para proyectos encaminados a reforzar procesos de construcción de capital social, de promoción de la participación social, de incidencia en políticas públicas, etc.

Lo anterior resulta relevante en el momento actual, en donde los recursos del PCS han dejado de crecer y el Programa tiene poca prioridad presupuestal, en contraste con el crecimiento de la demanda de apoyos. El incremento de la demanda significa además una carga administrativa para el Instituto, que no cuenta con presupuesto propio y tiene personal limitado. En 2008 el Instituto recibió y dictaminó más de 3,000 proyectos, y apoyó financieramente a más de 1,400 a los que hubo que darles seguimiento. Como efecto, los montos de los apoyos a las OSCs, de por sí reducidos, no tienen posibilidad de incrementarse y muchos proyectos que cumplen con las características para ser apoyados no pueden ser financiados.

Otra de las limitaciones para la efectividad del PCS es que, por varias razones, las OSCs apoyadas reciben los recursos al final o después del primer trimestre, y hay casos de OSCs que están recibiendo los recursos a mediados del año o en el último trimestre. Sucede con proyectos elegibles para los que no alcanzan los recursos en el momento de asignación y quedan en espera de que puedan ser financiados si el Instituto recibe recursos complementarios. Y sucede también cuando el INDESOL obtiene recursos extraordinarios y emite convocatorias especiales. La asignación tardía de los recursos a las OSCs es el resultado de varios factores, entre otros, el calendario y los procedimientos de la APF en la asignación presupuestal, y la dificultad operativa para realizar el proceso de selección de proyectos en uno o dos meses (enero-febrero), frente a la creciente demanda de apoyos.

Como las OSCs no pueden ejercer los recursos más allá del 31 de diciembre del año fiscal, el resultado es que durante la etapa de ajuste de proyectos, se deben modificar o reducir algunas de las actividades planeadas originalmente, así como los calendarios y presupuestos. Los proyectos de las OSCs, que en teoría pueden llevarse a cabo en un año y con montos determinados para cada convocatoria, en la práctica acaban realizándose en un periodo promedio de 5.7 meses y con menos recursos que los prometidos en las convocatorias y que los solicitados por las organizaciones; las reducciones van en promedio del 15 al 30% del presupuesto del proyecto original.

**En la cultura política mexicana ha predominado la percepción de que el Estado es el único responsable del desarrollo del país, y no existe la tradición de formar alianzas no políticas con actores no gubernamentales para cubrir diversas necesidades.**

Aunque hay OSCs que han recibido los recursos en el último trimestre; que han elaborado proyectos en periodos de cuatro o dos meses o, en ocasiones semanas y con recortes del presupuesto original de hasta 70%. La asignación tardía de los recursos genera incertidumbre a las OSCs sobre la continuidad de sus proyectos, implica también un esfuerzo inmenso de las OSCs para adecuar sus planes y poder utilizar el financiamiento del INDESOL. Además, la falta de recursos a lo largo del año afecta de manera diferente a las OSCs, según su tamaño; las pequeñas presentan mayores dificultades para mantener al personal remunerado, se requiere tener dinero todo el año y el PCS no lo facilita.

Otro problema derivado del entorno de la APF se presenta cuando INDESOL recibe asignaciones extraordinarias del presupuesto, que le permiten ejercer más recursos de los programados o lanzar convocatorias especiales. Esta práctica resulta ineficiente para los objetivos del Programa, ya que la emisión de convocatorias especiales responde generalmente a temas emergentes de la APF y el INDESOL los recibe etiquetados, además de que cuenta con un periodo sumamente corto para la emisión de convocatorias, selección de proyectos y entrega de recursos. Por su parte, cuando esto sucede, las OSCs apoyadas deben ejecutar sus proyectos en periodos menores a dos meses e incluso de dos o tres semanas. En estas condiciones, es difícil que el PCS fomente las habilidades deseadas para el sector, por el contrario, puede estar favoreciendo actitudes y valores distintos a los que en teoría reconocen y practican las OSCs.

La normatividad del PCS para el ejercicio y la comprobación de recursos gubernamentales de parte de las OSCs es otro de los obstáculos para la efectividad del Programa, en parte como resultado de la legislación presupuestaria para la APF, pero también por la forma en que ésta ha sido interpretada por el INDESOL. Los criterios para el ejercicio de recursos se diseñaron para la APF, dotada con recursos humanos, operativos y financieros para enfrentar tales exigencias y no para las OSCs. Ante la ausencia de disposiciones específicas que indiquen cómo deberán utilizar los recursos y rendir cuentas las OSCs, se les aplica la misma normatividad que a las dependencias, elevando considerablemente su carga administrativa y con efectos negativos en el potencial de su trabajo.

Las OSCs que ejercen recursos públicos mediante el PCS deben realizar una serie de procedimientos administrativos adicionales: utilizar cuenta bancaria exclusiva, llevar una contabilidad independiente, obtener facturas fiscales por todos los gastos, implementar el proyecto de acuerdo con el calendario y el presupuesto ajustados, entre otros. Aunque en forma aislada algunas disposiciones podrían parecer razonables, en conjunto conforman una carga administrativa de gran costo. Además, las OSCs deben financiar los costos de operación de los proyectos apoyados por el PCS, ya que las RO les prohíben utilizar el recurso para gastos administrativos, para pago de nómina, de honorarios asimilables a salarios o para sus impuestos o prestaciones. Lo que se traduce en que un porcentaje muy bajo de OSCs pueda ofrecer condiciones laborales dignas a sus trabajadores, lo cual incide directamente en la calidad del trabajo de las organizaciones.

Mostramos que otros programas de la APF, que operan con intermediarios, permiten utilizar alguna proporción del apoyo para gastos de operación y tienen mayor flexibilidad en la comprobación: por lo que llama la atención que el PCS se encuentre entre los programas más estrictos en este tema. La normatividad para el ejercicio de los subsidios de la APF se basa en el criterio de que la población objetivo debe recibir el monto total del apoyo, en la medida de lo posible, y que al destinar recursos para gastos de operación, los beneficiarios estarían obteniendo menores recursos, por lo que resulta necesario retomar el debate sobre los objetivos del PCS: combate a la pobreza y fomento al trabajo de las OSCs. El argumento que debe prevalecer es que en un programa por demanda, para que el subsidio tenga mayor efectividad, se debe apoyar a las OSCs intermediarias; en otras palabras, para lograr el fin del subsidio se requiere fortalecer a las OSCs ejecutoras de los proyectos en sus necesidades más apremiantes y disponer de recursos para operación y administración es una de ellas. Con las normas actuales sobre subsidios, aplicados de manera más flexible, sería posible construir instrumentos que reconozcan un marco de autonomía y confianza, al tiempo que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las OSCs en el uso y comprobación de los recursos públicos.

Respecto a la evaluación, el INDESOL debe llevar a cabo dos procesos complementarios: el seguimiento y la evaluación de los proyectos que ejecutan las OSCs y la evaluación externa anual del Programa. El sentido primordial de ambos procesos debiera ser ofrecer elementos para valorar los resultados alcanzados por los proyectos y las convocatorias y, con ello, el Programa en general. El proceso de evaluación del PCS no se ha construido a la luz del debate teórico sobre la evaluación de proyectos sociales, ni con una preocupación de conocer los resultados, el impacto social y menos aún los aprendizajes. Más bien se ha desarrollado a la par del proceso de evaluación de los programas sociales del gobierno federal: por una parte, se ha buscado que la evaluación externa del programa identifique y dé cuenta de los impactos del Programa y, por la otra, el seguimiento de los proyectos apoyados busca fiscalizar el ejercicio de los recursos, garantizar que los actores sociales cumplan con los compromisos legales adquiridos y generar información para los reportes de avances del INDESOL y para las evaluaciones externas del PCS.

**Por una parte, se ha buscado que la evaluación externa del programa identifique y dé cuenta de los impactos del Programa y, por la otra, el seguimiento de los proyectos apoyados busca fiscalizar el ejercicio de los recursos.**

El seguimiento de los proyectos apoyados se convierte en un sistema de reporte y calificación de las OSCs sobre el cumplimiento de metas y de entrega del material probatorio; en donde imperan criterios de comprobación del ejercicio de los recursos y de monitoreo de las actividades programadas. Como consecuencia, se promueve entre las OSCs la práctica de considerar los materiales de comprobación cuantitativa de metas, (lista de beneficiarios de los proyectos, lista de asistencia, material audiovisual de los eventos, etc.) como productos de los proyectos sociales, aunque los operadores deban invertir tiempo importante en recolectar firmas, en detrimento del tiempo que pudieran dedicar a las actividades sustantivas del proyecto. El perfil de proyectos apoyados por el Programa muestra la tendencia de las OSCs a presentar proyectos con actividades que se han vuelto típicas del Programa, como talleres o transferencia de servicios, porque son actividades que las OSCs pueden comprobar de manera sencilla, con materiales como lista de asistentes, material audiovisual, memorias, etc.

La reducción de la “evaluación” de proyectos a un procedimiento de fiscalización —combinado con las limitaciones de la normatividad y los periodos cortos de aplicación de los recursos y entrega de los informes— crea incentivos perversos entre las organizaciones. Por un lado, diseñan proyectos y se comprometen a metas muy acotadas —talleres, prestación de servicios específicos, borradores de publicaciones— que pueden tener un menor impacto social, pero cuya característica principal es que permiten crear materiales comprobatorios con menor dificultad. Por el otro lado, debido a que la mayor parte de los informes consiste en información auto reportada, se puede estar promoviendo que las organizaciones la generen sin un sustento real o con una lógica de “solamente por cumplir”. Esto repercute también en la falta de reflexión, sobre aprendizajes y mejoras dentro de las OSCs.

Para la evaluación del Programa, de alguna manera se había dejado la explicación de los resultados a las evaluaciones externas. El Programa fue evaluado desde 1999, y hasta 2006 se avanzó en la construcción de una metodología *ad hoc* para el Programa, que logró establecer parámetros para evaluar también logros intangibles. A pesar de que no eran consistentes año con año, estas evaluaciones fueron las que aportaron elementos para identificar algunos efectos del Programa y empezar a mostrar la importancia de promover el desarrollo social mediante OSCs como intermediarias. Igualmente, las recomendaciones de estas evaluaciones externas llevaron

a realizar modificaciones de diseño y operación del Programa que lo mejoraron inmensamente. Es posible que estos esfuerzos se pierdan con la incorporación del nuevo esquema de evaluación en la APF, que ha resultado en la homologación de lineamientos para los programas: ya sean de entrega directa de apoyos a beneficiarios o con intermediación de OSCs, además de que ya no se realizarán evaluaciones de impacto anualmente. Si el pre-establecimiento de indicadores y metas puede ser riesgoso en otro tipo de programas, en el caso del PCS lo será aún más por la dificultad de conocer la oferta pública y los posibles efectos a alcanzar.

Los resultados del análisis del PCS dan algunas pautas para identificar los elementos que deberán ser debatidos con el propósito de diseñar un esquema de política social en colaboración con las OSCs. Para aprovechar las ventajas de esta colaboración, el esquema deberá estar inserto en una política de fomento a las OSCs transversal en todas las dependencias de la APF, además, contener como un rasgo fundamental, la adaptación a las condiciones y necesidades del sector.

El análisis deja también claro que el INDESOL ha sido rebasado ante la demanda de apoyos de parte de las OSCs, además de que ha incursionado en una serie de temas, que si bien se relacionan con el desarrollo social, se trata de políticas sectoriales que corresponden a otras dependencias como las de salud, educación, medio ambiente, desarrollo agrícola, etc. Estas dependencias cuentan con programas para apoyar OSCs, pero con limitaciones en la definición sobre lo que se entiende por acciones o estímulos al sector de OSCs, con programas limitados en cuanto temas y formas de trabajo, sin publicación de convocatorias, ni criterios suficientes de transparencia en los procedimientos de asignación de recursos.

# INTRODUCCIÓN

**A pesar de que a nivel internacional existe consenso acerca de las ventajas de la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) en la política social, la visión de la mayoría de los tomadores de decisiones en México se caracteriza por ver al Estado como actor exclusivo de la promoción del desarrollo.**

Es común que se perciba a las OSCs como actores incómodos que es necesario controlar; instrumentos para la realización de proyectos políticos, o bien como causas, que por su nobleza, ameritan la caridad personal. Al no concebir a las OSCs como actores del desarrollo social, los programas públicos que buscan el combate a la pobreza o la promoción del bienestar por medio de intermediarios sociales, son también poco valorados.

En México, la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSCs (LFOSC o Ley de Fomento) en 2004 significó un paso importante para mejorar el entorno institucional en el que se desenvuelve el sector de OSCs. Su aprobación fue resultado de un proceso de transición hacia una cultura más democrática y plural, en donde se ha vuelto necesario profesionalizar la política social y sustituir los criterios políticos de los programas sociales por criterios técnicos para lograr resultados<sup>1</sup>. En 2007, Alternativas analizó un conjunto de programas federales de asignación de fondos a OSCs y llegó a la conclusión de que algunos programas públicos federales mostraban una tendencia a su profesionalización e institucionalización, por lo que podría estarse transitando de una lógica clientelar, hacia un esquema distinto de colaboración entre las OSCs y el gobierno federal (Tapia y Robles, 2007). En ese estudio se identificó al Programa de Coinversión Social (PCS), administrado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) como el más completo y con mayor grado de transparencia de la administración pública federal (APF).

El estudio alertaba que los mecanismos de asignación de fondos públicos se encontraban todavía en proceso de construcción y persistían vacíos importantes, por lo que la tendencia hacia su institucionalización podría revertirse fácilmente. Y, en efecto, la fuerte contienda electoral del 2006 y el cambio de administración, revelaron las limitaciones del marco regulatorio inacabado de la asignación de fondos públicos a OSCs. El cambio de administración federal se llevó a cabo sin que se hubiera puesto en marcha a cabalidad el servicio civil de carrera, los funcionarios que habían adquirido experiencia en la operación de programas no pudieron

---

<sup>1</sup>Para una discusión sobre la penetración de intereses particulares en el Estado, véase Migdal (2001).

permanecer en sus cargos, lo que condujo a la pérdida de procesos y gestión de estos recursos, con su consecuente erosión y desacreditación. Lo anterior fue constatado para el caso del PCS por otro estudio realizado por Alternativas (Campillo *et al.*, 2008).

El análisis de los mecanismos de asignación de fondos públicos para OSCs cobra importancia por dos razones fundamentales. La primera es que, en comparación con otros países, el financiamiento público de las OSCs en México es bastante reducido —cercano a 8.5% del total de sus recursos (Verduzco, *et al.*, 2001)—; sumado a las dificultades que enfrenta el sector para obtener financiamiento de otras fuentes. La segunda es que la relación Estado-OSCs no está únicamente mediada por los recursos públicos, pero la forma en cómo se asignan sí es un indicador de qué tan públicas son las políticas, en el sentido de su autonomía, imparcialidad, publicidad, transparencia, efectividad e impacto. En la medida en que la asignación de fondos públicos a OSCs cumpla con estas características, se habrán construido políticas públicas que fomenten alianzas público-privadas con impacto social y utilicen el potencial de las OSCs como intermediarias con resultados efectivos.

En este documento presentamos los resultados de un trabajo de investigación que Alternativas y Capacidades llevó a cabo sobre el diseño, la implementación y algunos resultados del Programa de Coinversión Social. Elegimos este Programa por considerarlo un referente del conjunto de programas federales que asignan recursos al sector de OSCs por varias razones:



- a) Se trata de un programa social con enfoque de demanda<sup>2</sup> (en adelante, programa por demanda), porque atiende necesidades sociales detectadas por OSCs, mediante la asignación de recursos a las organizaciones para que lleven a cabo proyectos sociales que ellas mismas diseñan.
- b) Es un programa de coinversión; donde el gobierno financia proyectos de las OSCs, pero las organizaciones invierten también recursos monetarios y no monetarios.
- c) No es uno de los programas federales que otorgan más recursos a OSCs, pero sí es uno de los que apoya a un mayor número de organizaciones y diversidad de proyectos sociales<sup>3</sup>.
- d) Aunque en el Programa persisten prácticas y vacíos regulatorios que obstaculizan su efectividad, se encuentra entre los programas federales más institucionalizados y transparentes. En ese sentido, se puede hablar de que el Programa es un referente para otros actores gubernamentales y no gubernamentales.

<sup>2</sup> También llamados “fondos sociales por demanda” o “fondos concursables”. A finales de los años ochenta se empezaron a crear en varios países fondos sociales cuyo elemento principal era la participación directa de los beneficiarios. Poco después se incorporó el enfoque de demanda que, proponía que los proyectos fueran elaborados y ejecutados por los beneficiarios. Sin embargo, no todos los programas que adoptaron esta denominación incorporaron este enfoque. En 1997, un estudio del Banco Mundial señalaba que entre 10 y 40% de los fondos sociales que existían en distintos países practicaban realmente el enfoque de demanda. Para mayor información sobre fondos de inversión social, con base en la demanda, véase: Tandler (1999), Siri (2003), Graham (1994), Narayan y Ebbe (1997), y Stewart y Van der Geest (1995).

<sup>3</sup> Véase Ocejo, *et al.* (2009) y García, *et al.* (2009).

## La relación Estado-OSCs no está únicamente mediada por los recursos públicos, pero la forma en cómo se asignan sí es un indicador de qué tan públicas son las políticas, en el sentido de su autonomía, imparcialidad, publicidad, transparencia, efectividad e impacto.

El estudio que presentamos en este texto tiene varios propósitos: documentar el modelo de coinversión en que descansa el Programa; identificar sus ventajas y desventajas; valorar en qué medida éstas afectan el perfil de proyectos que proponen las OSCs; documentar los problemas atribuibles al diseño del Programa y, analizar sus resultados a partir de la información disponible.

Una de las hipótesis centrales de este estudio es que la existencia de varios factores de diseño, implementación y evaluación del Programa, así como el contexto de la APF, obstaculizan su operación y potencial, porque acaban incentivando a las OSCs a presentar iniciativas de corto plazo, que pueden realizarse dentro de los tiempos de operación del Programa y bajo las condiciones de un marco normativo sumamente restrictivo. A partir de esta hipótesis diseñamos y llevamos a cabo el análisis del PCS, considerando cuatro dimensiones: el debate conceptual sobre los esquemas de asignación de fondos públicos a OSCs, el diseño y la operación del Programa, los resultados del Programa y el contexto de la APF.

En el primer capítulo presentamos las principales argumentos de estudios internacionales sobre el papel que desempeñan las OSCs en la promoción del desarrollo social, exponemos también algunos puntos del debate sobre las posibilidades para establecer una efectiva relación entre el gobierno y las OSCs y, sobre la importancia de asignar recursos para apoyar proyectos ejecutados por las OSCs.

Para iniciar el análisis del PCS, en el segundo capítulo reconstruimos la historia del Programa, desde sus antecedentes y su creación en el año 1992 y su transformación y consolidación en los primeros años de esta década, hasta el ejercicio del año 2008. Existe poca literatura sobre la historia del Programa y las políticas públicas que consideran a las OSCs como actores del desarrollo en México, de manera que para su reconstrucción revisamos los documentos publicados por el INDESOL (y su antecedente, el Instituto Nacional de Solidaridad INSOL), enriqueciéndola con testimonios de ex – funcionarios y evaluadores del Programa, mediante entrevistas a profundidad. Este recuento histórico no pretende ser un análisis exhaustivo de la historia de las OSCs en México, sino que busca entender los factores, que desde el sector civil y desde el gobierno, confluyeron para crear una política pública nueva, que con el tiempo fue rediseñándose y ajustándose al contexto político.

En el capítulo tercero presentamos un panorama general de la situación del sector de OSCs en México, en términos de su estructura y sus posibilidades de obtener financiamiento para sus actividades, incluyendo alguna información sobre los recursos privados nacionales y los recursos públicos que se destinan al financiamiento del trabajo del sector. A partir del contexto del sector, hacemos una caracterización de las OSCs que participan en el PCS del INDESOL, según la información que proporcionaron las OSCs mediante una encuesta aplicada.

Para los fines de este estudio resulta prioritario identificar en qué medida las buenas prácticas y los problemas del Programa son resultado de su diseño y operación. En el capítulo cuarto explicamos las etapas del PCS y analizamos los elementos del diseño y los procedimientos que, en conjunto, constituyen una política pública gubernamental. Constantemente, en este y otros capítulos, nos referimos a un reporte realizado en el año 2008 por Alternativas (Campillo, *et al.*, 2008) sobre los resultados del ejercicio de contraloría social del PCS con base en tres criterios: transparencia, imparcialidad y debido proceso. En el capítulo quinto, documentamos el marco normativo y operativo de la administración pública federal para la asignación de recursos públicos a OSCs, para su ejercicio y comprobación y las implicaciones que tiene en las OSCs apoyadas por el Programa. Finalmente, en el capítulo sexto, analizamos los esfuerzos del Instituto por implementar un procedimiento de seguimiento a los proyectos apoyados y por evaluar el Programa, pero también señalamos algunas de sus limitaciones.

Para ilustrar el análisis, en los últimos cuatro capítulos de este reporte utilizamos la información sobre la operación del PCS que nos proporcionó el INDESOL. Para el análisis más particular, utilizamos información de la investigación empírica de Alternativas con base en dos herramientas: el diseño de un cuestionario y su aplicación por medios electrónicos a 319 representantes de OSCs y de una muestra de 30% de los proyectos apoyados por el PCS durante el periodo 2005 al 2008 en tres convocatorias seleccionadas (véase **Anexo I**). Con base en esta información, presentamos una caracterización de las OSCs que participan en el Programa (en el **capítulo III**) y el perfil de los proyectos que reciben financiamiento (**Capítulo IV**). Lo anterior con el objeto de valorar los efectos del Programa en los proyectos que las OSCs proponen y en el fortalecimiento del sector de OSCs; distinguiendo si estos efectos se derivan del diseño y la operación del PCS, o de otros factores del contexto de la APF.

Alternativas y Capacidades pretende aportar información sistematizada y recomendaciones que sirvan como base para elaborar opciones de política y mejorar su diseño, implementación y evaluación. Pretendemos poner en la mesa de debate elementos que contribuyan a la construcción de una agenda ciudadana para promover el diseño de un esquema de colaboración público-privada por medio del cual, por un lado, mejoren los incentivos para que las OSCs se conviertan en verdaderas aliadas en el combate a la pobreza y promoción del bienestar general y, por el otro, los apoyos contribuyan también al fortalecimiento y detonen el potencial del sector. Otro propósito de este estudio es mejorar la comprensión, por parte de funcionarios

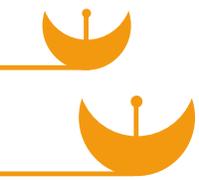
públicos y tomadores de decisiones, sobre la viabilidad de colaborar con las OSCs como socias e interlocutoras de políticas sociales, subrayando que para su desenvolvimiento requieren de un marco regulatorio y una política gubernamental propicias.

Con la publicación de este estudio, Alternativas hace tres aportaciones centrales:



- a) promover la profesionalización simultánea de los esquemas de operación de la política social y de los actores involucrados para alcanzar una mayor eficiencia en los programas sociales y, al mismo tiempo, mejores mecanismos institucionales de participación y colaboración de las OSCs;
- b) promover la incorporación del concepto de debido proceso en el marco general de operación de los mecanismos de colaboración entre gobierno y OSCs; lo que debe traducirse en el establecimiento de reglas claras y de la garantía de que los procedimientos se realizarán como están previstos, tomando en cuenta el interés de los participantes; y,
- c) proponer la existencia de incentivos para la colaboración como parte sustancial del diseño de programas de colaboración entre OSCs y gobierno.

La adecuada combinación entre cualidades procesales (reglas y procedimientos) y sustantivas (incentivos) deberá afectar positivamente la relación con la OSCs y sobre todo, su efectividad como socias de la promoción del desarrollo social.



## CAPÍTULO I.

# LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS PARA FOMENTAR A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

**En América Latina, la conformación del sector de organizaciones de la sociedad civil tuvo lugar en un contexto de rechazo a la corrupción y al abuso de poder y de lucha por la defensa de los derechos sociales y por espacio público para la construcción ciudadana de procesos democráticos.** La apertura democrática de las décadas de los ochenta y noventa propició algunos cambios culturales y políticos, como un mayor nivel de tolerancia social y política de ciertos sectores, y mayores posibilidades de cooperación entre los distintos actores de la sociedad civil en algunos ámbitos.

22

A pesar de que en México el sector de OSCs tiene una importante trayectoria en la promoción del desarrollo<sup>4</sup>, la visión gubernamental se ha centrado exclusivamente en el Estado. Fue apenas en el año 2004, con la aprobación de la LFOSC, cuando el gobierno federal reconoció a estas organizaciones como instancias de interés público; así como su derecho a ser consultadas para proponer objetivos, prioridades y estrategias de políticas de desarrollo social y a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas públicos. Con esta Ley, también se establecieron lineamientos para otorgar estímulos fiscales y canalizar recursos públicos para que las OSCs realicen su objeto social.

Al crear instituciones para la coordinación del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de acciones y medidas para fomentar las actividades de las OSCs, se sentaron las bases para la elaboración de una política pública federal de fomento a las OSCs. Estas instituciones creadas fueron el Registro Federal de OSCs, la Comisión de Fomento, formada por las Secretarías de Desarrollo Social, Gobernación, Relaciones Exteriores y Hacienda y Crédito Público, y el Consejo Técnico Consultivo del Registro<sup>5</sup>. Sin embargo, para que el sector de OSCs crezca y se desenvuelva de manera efectiva se requiere un ambiente propicio que lo incentive. En México, todavía el sector es poco reconocido y prevalecen prejuicios arraigados, lo que dificulta la comprensión de su trabajo y obstaculiza sus posibilidades de financiamiento.

---

<sup>4</sup> Véase FAM (1995), Olvera (1999, 2003 y 2004), Canto (2004), Verduzco (2003), Torres (1998), Méndez (1996), entre otros.

<sup>5</sup> Para mayor información, véase Tapia y Robles (2006).

En este capítulo argumentamos sobre el rol fundamental de las OSCs en el desarrollo social, sobre la necesidad de elaborar políticas públicas que favorezcan un entorno propicio para el fortalecimiento y la participación de las OSCs en políticas públicas y sobre la necesidad de incluir incentivos fiscales y programas de asignación de fondos públicos para el sector.

## **1 EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DESARROLLO SOCIAL**

La literatura internacional ha señalado varias razones para considerar a las OSCs como actores fundamentales en el desarrollo social<sup>6</sup>:

### **1.1 Fomentan la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno.**

Las OSCs fomentan la transparencia y la rendición de cuentas al vigilar el desempeño de los funcionarios públicos y ser fuente de información independiente sobre el diseño y los resultados de las políticas públicas. Para cumplir con esta función, las OSCs deben contar con un conocimiento preciso de la legislación, la regulación y los programas públicos; en segundo lugar, deben investigar y sistematizar lo que sucede en la realidad, obteniendo evidencias y datos precisos; en tercer lugar, deben difundir esta información, denunciando las duplicidades, incompetencias, encubrimientos, contradicciones y desviaciones entre los estándares prescritos de la ley u objetivo de la política pública y lo que realmente sucede en la práctica. El monitoreo o contraloría de las políticas públicas por las OSCs ayuda a promover el ensayo-error bajo el cual muchas políticas públicas se evalúan y rediseñan, señalando los aspectos en donde el gobierno no está actuando de manera adecuada. De esta manera también se promueve la rendición de cuentas de los funcionarios y, en cierta medida, se previenen actos de corrupción e impunidad.

### **1.2 Promueven y defienden los derechos humanos y el estado de derecho.**

Las OSCs desempeñan un papel fundamental en la defensa y promoción de los derechos humanos; al tiempo que denuncian las violaciones, crean alternativas para su vigencia. Por un lado, las organizaciones toman la defensa legal de individuos o casos para influir, por medio de sentencias, política pública y jurisprudencia que ayude a una mejor defensa de las víctimas más vulnerables como mujeres, niños y personas de escasos recursos (violencia doméstica, violaciones, derecho familiar, entre otros). Las OSCs, además de intervenir en la defensa legal, llevan a cabo programas integrales de combate a la violencia, incluyendo metodologías preventivas y otras que inciden en el fortalecimiento del tejido social (Moser y Shrader, 1999, p. 7).

Mediante la vigilancia de los derechos humanos y la denuncia de violaciones, las OSCs presionan para que se cumplan las leyes existentes y se garantice el debido proceso. Mediante ejercicios de monitoreo, las OSCs establecen límites al abuso de poder, garantizan el estado

<sup>6</sup> Sección elaborada con información del texto de Tapia (2009).

de derecho de un régimen democrático e inciden en la elaboración de políticas públicas que garanticen el cumplimiento de los derechos humanos.

### 1.3 Contribuyen a la formulación, al financiamiento y a la prestación de servicios públicos

Tradicionalmente, las OSCs han contribuido a la formulación, al financiamiento y a la prestación de servicios públicos. En las últimas décadas, como consecuencia de la baja satisfacción de los ciudadanos respecto a la provisión gubernamental de los servicios públicos y frente a cambios en las tendencias gubernamentales, ya sea la privatizadora o la reformista, cuyo resultado ha sido la focalización y uniformización de los servicios sociales, las OSCs han intensificado su trabajo en la prestación de servicios sociales. Este trabajo que realizaban de manera independiente o paralela a los programas gubernamentales, ahora es reconocido por algunos gobiernos que tienden a establecer con ellas mecanismos de colaboración.

Debido a las características de las OSCs, como el acercamiento que tienen con la población, su flexibilidad gerencial y su más rápida capacidad de respuesta, pueden prestar servicios públicos con mayor eficacia y calidad que el gobierno. Gracias a su posibilidad de contar con diagnósticos más precisos pueden diseñar metodologías, modelos de atención y estrategias más adecuados a las necesidades de grupos específicos. Por lo anterior, las organizaciones sociales pueden atender con un mejor trato problemáticas particulares como la infancia callejera, la capacitación para el trabajo de jóvenes de escasos recursos, la integración y defensa legal de migrantes, la prevención y el tratamiento de adicciones; problemas complejos que generalmente requieren diagnósticos personalizados y programas hechos a la medida con el involucramiento de diferentes profesionistas (educador de calle, psicólogo, pedagogo, trabajador social, médico, abogado, etc.). Adicionalmente, las OSCs utilizan enfoques que vinculan los derechos universales con el reconocimiento de una diversidad de necesidades en la provisión de servicios sociales; aumentando las posibilidades de que el Estado se comprometa con la garantía de los derechos sociales, de modo mucho más participativo y permeable al control social (Morales, 1998, p. 133).

Los costos de la prestación de sus servicios son menores, por tres factores: primero, porque lo más común es que su personal cuente con una ética o motivación social, con disponibilidad de trabajar más horas, en lugares más lejanos, por un menor salario o, porque incorporan el trabajo voluntario de personas que dedican tiempo y energía sin recibir remuneración. Segundo, porque son más flexibles y diseñan paquetes “a la medida”. Y, tercero, porque en términos relativos, hay una competencia entre organizaciones por financiamientos, donaciones y contratos que asegura mejores proyectos y menores costos. Aunque no existen estudios contundentes que muestren que los servicios que prestan las OSCs son de mayor calidad, sí se ha demostrado que las organizaciones tienden a ser más exitosas cuando se trata de realizar proyectos en sectores o subsectores particulares en los que tienen experiencia y han desarrollado habilidades. El gobierno, en cambio, resulta más efectivo para proveer servicios homogéneos a la población en general (Clayton *et al.*, 2000, p. 9).



## Alianzas entre gobierno y OSCs: el caso de India

**En India se ha consolidado un esquema novedoso de colaboración entre gobierno y OSCs para la promoción del desarrollo social.**

Por los años setenta, el gobierno percibía a las OSCs como aliadas de movimientos de oposición que pretendían derrocarlo (Dongre y Gopalan, 2008), para las décadas de los años ochenta y noventa la situación mejoró y, como resultado de algunas enmiendas legales, se facilitó la cooperación con las OSCs. El monto de recursos destinado por el gobierno central para fomentar el trabajo de las OSCs, que en 1993-94 fue de aproximadamente 11.3 millones de dólares (545 millones de rupias) y que sirvió para apoyar a alrededor de 4 mil OSCs, se elevó a 62.5 millones de dólares (3 mil millones de rupias) en 2003-2004, con el que se financió a cerca de 10 mil OSCs (Kudva, 2005).

Como la legislación federal que regula a las asociaciones data del año 1860, los estados aprobaron legislación adicional para regular la incorporación de OSCs al esquema de cooperación y para transparentar la asignación de recursos públicos. Para obtener financiamiento público, las OSCs deben solicitar un certificado en las oficinas administrativas estatales y mostrar que no promueven actividades políticas ni anti-sistema (Jalali, 2008). Para tramitar y conservar esta certificación, las OSCs deben informar regularmente al gobierno sobre los fondos que reciben; de origen nacional o internacional. Además, deben mostrar que los apoyos otorgados anteriormente fueron utilizados según lo convenido; la rendición de cuentas varía según el estado o el ministerio que otorgue el apoyo.

Las OSCs constituidas y registradas pueden participar en los programas impulsados por los diferentes ministerios de los tres niveles de gobierno. Gran parte de los programas contempla como condición necesaria, o al menos deseable, que los proyectos cuenten con participación de varios niveles y dependencias de gobierno, lo cual

produce una co conversión de distintos niveles de gobierno. Esta descentralización y combinación de recursos es importante en el contexto de la India, en donde las OSCs son generalmente pequeñas (cuentan con personal remunerado de una o dos personas y con personal voluntario, y sus presupuestos anuales rondan por un promedio de 10.4 mil dólares o alrededor de 150 mil pesos) y ejecutan sus proyectos principalmente en zonas rurales. (Dongre y Gopalan, 2008 y Kudva, 2005).

La relación que se establece entre las OSCs y el gobierno puede ser contractual, es decir, se le comisiona a la organización el desarrollo de proyectos bajo ciertos términos de referencia y con un margen de decisión en la implementación de sus proyectos, pero con la obligación de entregar los resultados convenidos (Brinkerhoff, 2008). Existen también formas de colaboración más horizontales, donde las OSCs deciden cuestiones relativas a la implementación de proyectos y el gobierno autoriza dichos planes, confiando más en los indicadores de las propias organizaciones<sup>7</sup>. Mediante otro tipo de programas, se otorgan apoyos de infraestructura, para que las OSCs construyan instalaciones o adquieran mobiliario básico para su funcionamiento.

Una de sus mayores contribuciones de la colaboración entre gobierno y OSCs en la India ha sido la descentralización de recursos y políticas públicas a favor de la participación de la sociedad civil en la solución de los problemas sociales; descentralización que se ha extendido también a los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, el esquema aún presenta problemas, entre otros, el predominio del carácter contractual de los apoyos gubernamentales, en donde las OSCs no cuentan con total independencia para presentar y ejecutar sus proyectos. La principal crítica a este esquema se refiere a la facultad del Estado para fiscalizar las finanzas de las OSCs, más allá de los recursos públicos que reciben, y de certificar si las OSCs pueden recibir financiamiento público o privado, nacional o internacional (Jalali, 2008).

<sup>7</sup> Por ejemplo la Agenda de Tareas de Bangalore, en el estado de Karnataka, es un comité tripartita formado por gobierno, empresas y OSCs, que participa en el diagnóstico e implementación de las políticas públicas.

#### 1.4 Promueven la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y la toma de decisiones.

Es común que las OSCs tengan como misión la organización de los sectores marginados, para construir una fuerza colectiva que modifique las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad en que viven. En su papel de agentes externos, las organizaciones promueven procesos de concientización entre los más pobres y marginados para que se organicen, articulen sus demandas y manejen los dilemas de la acción colectiva<sup>8</sup>.

Con su intervención, las OSCs buscan promover visiones alternativas de desarrollo y fomentar la pluralidad. Las OSCs proveen apoyo invaluable para establecer procesos y reglas para la discusión y toma de decisiones colectivas, el manejo interno de conflictos, la formación de un liderazgo que rinda cuentas y responda a los miembros de la organización y el establecimiento de límites a la corrupción y a prácticas como el compadrazgo y/o el nepotismo.

Con el objeto de promover la eficacia y sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo, las OSCs buscan fortalecer redes e instituciones sociales, reconstruir el tejido social y fortalecer el capital social en las organizaciones y comunidades con las que trabajan<sup>9</sup>. La utilización de estos recursos ha probado ser una estrategia de desarrollo efectiva y, particularmente, la promoción del capital social se ha relacionado con un mayor éxito en la agenda de combate a la pobreza (Conde, 2003, p. 6).

Adicionalmente, las OSCs prestan a las organizaciones de miembros o de auto-beneficio<sup>10</sup> el servicio de construir lo que Carroll (1992, p. 95) llama la “capacidad de grupo”: “la capacidad para actuar juntos, no una sino varias veces de manera consistente para la movilización, la reivindicación de demandas y los propósitos de ayuda mutua”<sup>11</sup>. Al formar redes horizontales y verticales, estas organizaciones pueden articular sus demandas de nivel local hacia escalas más amplias. Construir esta representación y movilizarla permite que un mayor número de personas participen en la política y tengan mayores oportunidades para influir en las decisiones sobre la asignación de recursos y los programas públicos.

---

<sup>8</sup> Véase Carroll (1992).

<sup>9</sup> El término capital social se refiere a redes sociales, a normas de reciprocidad y a la confianza como características de la estructura social que promueve la interacción entre individuos, facilita la coordinación y apoya la consecución de metas individuales y colectivas. Para mayores referencias sobre el capital social en el combate a la pobreza, véase Carroll, (1992), Fox, (1997) y Putnam (2001).

<sup>10</sup> Hacemos una distinción entre organizaciones de miembros o auto-beneficio (también llamadas organizaciones sociales o de base) de las OSCs que los proveen de servicios y apoyo. Para una excelente descripción de sus relaciones y conflictos, véase Carroll (1992).

<sup>11</sup> También se ha llegado a conocer como la ingeniería social o la infraestructura social. Se distingue del concepto de capital social porque promueve justamente las redes, la confianza y las reglas, que se encuentran detrás del capital social. Véase Fox (1997).

Además de la representación de demandas de los grupos más pobres ante el gobierno, los procesos de auto-organización son imprescindibles para hacer frente a las estructuras de poder locales, como caciques e intermediarios o “coyotes”<sup>12</sup>. En zonas rurales, estas organizaciones de productores ayudan a crear economías de escala para la comercialización colectiva de sus productos, fortaleciendo a los productores para evitar el intermediarismo o dejar de depender de los préstamos y el poder del cacique. Las OSCs, en esta dirección llamada de economía solidaria, han apoyado a estas organizaciones sociales con la identificación de alternativas de valor agregado a su producción, esquemas e infraestructura para la comercialización y opciones de mercado vinculadas al comercio justo y orgánico.

Por otra parte, las OSCs pueden también cumplir un papel de “voceras” de ciertas causas identificadas con los grupos más pobres, que no se han organizado ni tienen acceso a los niveles de toma de decisiones. Por ejemplo, las organizaciones de campesinos o pequeños productores no tienen forma de hacerse escuchar en las negociaciones de gobiernos y organismos que elaboran las reglas de comercio mundial o en el otorgamiento de préstamos a proyectos de organismos multilaterales. De ahí que varias OSCs, con presencia internacional y vínculos con organizaciones nacionales y de base, hayan tomado la función de facilitadores para documentar, representar e incluso acercar y formar a organizaciones con poco acceso a los procesos de toma de decisiones globales (Organización Mundial de Comercio, Banco Mundial y otros foros internacionales). Se busca, de esta forma, llevar la voz de los grupos más pobres y buscar “representarlos” en estos espacios, reivindicando en su nombre sus demandas.

### 1.5 Incorporan a más actores privados a la esfera pública.

Las OSCs incorporan a más actores privados a la esfera y acción públicas, principalmente fomentando las donaciones privadas y el trabajo voluntario en la promoción del desarrollo social. Las actividades caritativas ante las necesidades sociales, de parte de las organizaciones religiosas o de particulares, han sido importantes en la trayectoria del sector de OSCs en varios países. En las últimas décadas, esta inversión de recursos privados a causas sociales tiende a realizarse de manera menos personalizada y más profesional, canalizando los recursos mediante OSCs. Esta nueva filantropía, entendida como las donaciones de dinero y tiempo por parte de individuos, empresas e instituciones donantes, empieza a ser un factor importante del crecimiento y desarrollo de las OSCs. Cada vez más empresas o instituciones donantes invierten una cantidad considerable de recursos financieros y en especie para apoyar una variedad de causas sociales. “La filantropía puede ser un instrumento de cambio social, si se vincula con las causas, los problemas, los actores, las regiones y los enfoques que promueven este cambio” (Carrillo, *et al.*, 2008) y es ésta la función de las OSCs en la movilización de recursos privados.

---

<sup>12</sup> Para más referencias sobre este tema, véase Fox (1997) y Martínez Borrego (1991), entre otros.

Otra forma en que las OSCs incluyen más actores en la escena pública es promoviendo el trabajo voluntario, ya que involucran a más personas en la solución de problemas públicos, fomentando al mismo tiempo un conjunto de valores cívicos y de responsabilidad social. Adicionalmente, las organizaciones diseñan y promueven campañas de educación entre la sociedad en general, sensibilizándola sobre ciertas causas públicas, por ejemplo, la protección del medio ambiente, la ética y la participación cívica o la reivindicación de los derechos humanos. Es frecuente que estos temas sean poco tratados en la educación formal o que una vez que las personas salgan del sistema escolarizado no sean expuestos a estos asuntos.



## Alianzas entre gobierno y OSCs: el caso de Brasil

**En Brasil, desde la década de los años ochenta, se implementaron varios fondos sociales para apoyar proyectos presentados por OSCs, que continúa vigente hasta la fecha.**

Estos fondos se transfieren a los gobiernos estatales y municipales y, desde esos niveles gubernamentales, se asignan a las OSCs. Los recursos pueden ser completados por otras partidas federales, lo que otorga dinamismo al financiamiento. Algunos de estos fondos permiten a las OSCs utilizar hasta 10% del monto total del proyecto para los gastos de operación (de Ávila, 2001).

A finales de los años noventa se implementó una nueva forma de asociación entre el Estado y las OSCs. A partir de la reforma del Estado de 1995 y de la subsecuente transformación de la esfera pública, se promovió la descentralización de acciones gubernamentales y la participación de otros actores en el diseño y en la implementación de las políticas públicas, que incluyó un proyecto de apoyo a organizaciones sociales (Barreto, 1999). Mediante legislación aprobada en 1997 y en 1999 se reconoció a las OSCs como entidades de interés público y se reguló la celebración de contratos de prestación de servicios con el gobierno en las áreas de educación, salud, cultura, medio ambiente e investigación científica,

mediante convenios de asociación denominados "cartas de asociación (parcerías)".

En un principio, este esquema generó reticencia por temor a que las OSCs se convirtieran en simples ejecutoras de proyectos gubernamentales. Sin embargo, aún con esta forma de relación contractual, la participación de las OSCs no se reduce a la prestación de servicios, pues la normatividad contempla su participación en los respectivos órganos colegiados de deliberación superior, abriendo "espacios para el control directo de la sociedad sobre sus actividades" (Barreto, 1999, p. 122). En los tres niveles de gobierno, existen Consejos Gestores en donde participan funcionarios con capacidad de decisión, representantes de agrupaciones de usuarios de los servicios, colegios profesionales, sindicatos de trabajadores del ramo y OSCs especializadas en cada tema (Olvera, 2007, p. 37).

La certificación de organizaciones como de interés público (OSCIPI) en los distintos niveles de gobierno ha permitido la inclusión de un mayor número de OSCs, además, las cartas de asociación han sido un instrumento promotor de las actividades y de los proyectos de las OSCs. Con este nuevo esquema, las organizaciones compiten por asignación de contratos de prestación de servicios, con criterios de selección y convocatorias públicos, con criterios técnicos de



coherencia, claridad de los objetivos, población objetivo, metodología, presupuesto y viabilidad y con indicadores para evaluar los proyectos. Pero, la clave fundamental es la participación de las OSCs en los Consejos Gestores, con amplia capacidad de deliberación.

En el año 2005, el gobierno emitió un decreto que modifica la Ley de Licitaciones para que puedan participar las organizaciones sin fines de lucro. Algunos críticos consideran que este procedimiento puede distorsionar la relación de las OSCs con el gobierno, y entre el propio sector, y ahondar el carácter contractual de la relación entre OSCs y gobierno. En ocasiones, entidades que no son propiamente OSCs, u organizaciones sin mucha experiencia en el tema, han aprovechado este esquema para obtener

contratos de prestación de servicios (Aquino y Massaco, 2006). Se ha mencionado también que las OSCs participan en la discusión sobre diseño e implementación de políticas públicas sólo en temas específicos, sin embargo, cuentan con un amplio poder de deliberación, y sus habilidades y experiencia han sido determinantes en el proceso de las políticas públicas. A pesar de las críticas, se ha evaluado que, además de que el flujo de recursos y las posibilidades de participación han inyectado dinamismo al sector, el trabajo conjunto entre gobierno y sociedad civil ha ayudado a mejorar la calidad de vida de grupos vulnerables, así como a resolver problemas sociales apremiantes para un país de las dimensiones de Brasil.

## 2 RELACIÓN ENTRE GOBIERNO Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL



### 2.1. Debate conceptual sobre la relación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil

El sector de las OSCs se conforma por una heterogeneidad de actores sociales, con intereses, agendas y proyectos políticos diversos y, ciertamente, varían los recursos, habilidades, ideologías, metodologías e intereses de las diferentes organizaciones para intervenir en procesos de desarrollo<sup>13</sup>. La heterogeneidad del sector de OSCs se deriva de sus diversos proyectos, sus tradiciones políticas y las políticas gubernamentales que influyen en su conformación al atender selectivamente algunas demandas e ignorar u obstaculizar otras. Por su parte, el Estado tampoco es una instancia homogénea, opera en distintos niveles de gobierno, con tres poderes y cada vez con más entidades autónomas u organismos públicos descentralizados, por lo que puede presentar una pluralidad de proyectos políticos (Dagnino, *et al.*, 2006, p. 39). Las instancias de gobierno, por lo tanto, pueden establecer formas diferentes de relacionarse con las OSCs y con la ciudadanía.

Como señala Dagnino, gobierno y sociedad civil organizada se construyen históricamente de manera simultánea, en un juego de interrelaciones internas (Dagnino *et al.*, 2006, p. 35). El

<sup>13</sup> Para más referencias sobre este tema, véase Conde (2003), Dagnino, Olvera y Panfichi (2003).

establecimiento de una relación de colaboración entre OSCs y gobierno depende de factores como la apertura del gobierno hacia el sector, la trayectoria y configuración del sector, el carácter de pobreza o exclusión en el país, la estructura de los gobiernos federal y local (centralización o descentralización), el tipo de régimen (democrático o autoritario), el grado en que el Estado asume o no responsabilidades sociales, pero también de la naturaleza del proyecto político de cada organización. La combinación de estos factores, que cada país genera, crea el entorno en el cual las OSCs se establecen y realizan sus actividades. Por lo anterior, la efectividad del trabajo del sector de OSCs estará en función de la combinación entre los factores del entorno y de sus propias habilidades (Fowler, 2000, pp. 21 y 22).

En general, la interacción de las OSCs con los gobiernos tiende a ser más fluida en áreas en donde las OSCs tienen una trayectoria de trabajo más amplia, como la atención a la salud, a la educación o en proyectos de desarrollo comunitario. Pero la interacción se vuelve más difícil cuando se trata de pasar de lo técnico a lo político; ya que las OSCs no sólo buscan ejecutar proyectos de prestación de servicios, sino también defender valores colectivos; vigilar, denunciar y eliminar las violaciones a los derechos humanos; ejercer control social sobre las acciones gubernamentales; promover procesos de auto-organización; incorporar temas en las agendas gubernamentales, etc. La participación de OSCs también se dificulta en dominios en donde el gobierno percibe la colaboración no solicitada como interferencia, lo cual generalmente sucede en temas relacionados con política macro económica, asignación presupuestal y cumplimiento de acuerdos internacionales, entre otros (Fowler, 2000, p. 34).

Las relaciones entre ambos actores se constituyen en lo que Isunza (2006) denomina “espacios de confluencia”; espacios que pueden ser de intercambio o de conflicto, que pueden conformar procesos democráticos o reformular esquemas de autoritarismo y, que son determinados estructuralmente por la política pública, por los proyectos, o por las estrategias de los actores involucrados. En ocasiones, la coincidencia de intereses puede conducir solamente a colaboraciones de carácter instrumental entre sectores de la sociedad civil y el Estado, pero también se pueden promover relaciones más duraderas.

El papel de las OSCs y de algunos movimientos sociales por rescatar el espacio público para la sociedad ha caracterizado el proceso democrático en América Latina. Entendiendo al espacio público como la existencia de “instancias deliberativas que permiten el reconocimiento de y le dan voz a nuevos actores y temas... que reflejan la pluralidad social y política... visibilizan el conflicto, ofreciendo una opción para manejarlo de manera que se reconozcan los intereses y las opiniones en su diversidad, y en las que hay una tendencia a la igualdad de recursos de los participantes en términos de información, conocimiento y poder” (Dagnino, *et al.*, 2006, p. 27). Durante las décadas de los años ochenta y noventa cobró importancia la presencia de OSCs muy activas que buscaban incidir en las políticas públicas; pasar del discurso a la deliberación y construir lo que Arvitzter llama un “espacio público fuerte”: un modelo de debate

que conduzca a la toma de decisiones a través de foros públicos y mecanismos de rendición de cuentas (Citado en Dagnino, *et al.*, 2006, p. 28).

El establecimiento de relaciones efectivas y duraderas entre los gobiernos y las OSCs para la promoción del desarrollo es posible si ambos actores buscan la construcción de un espacio público fuerte. Para esto, al menos en el caso de los países latinoamericanos, la colaboración debe insertarse en una verdadera reforma del Estado en donde éste asuma la función de promover espacios de participación social y de coordinar y articular las políticas públicas. Al reconocer a las OSCs como actores clave de utilidad e interés público, el Estado debe proveer de un marco normativo e institucional con mecanismos formales para la asociación. Una pieza clave de estos programas debe ser el fortalecimiento del sector de OSCs, y debe incluir al menos dos elementos: a) garantizar un flujo estable de recursos para que sus proyectos tengan continuidad y las políticas sociales no se interrumpan y b) fortalecer la capacidad organizacional de las OSCs (Fowler, 2000, p. 49).

Las OSCs deben cerciorarse de que son capaces de mantener su propia contribución distintiva al desarrollo, actuar como canal de reivindicación de demandas sociales y no convertirse en meros agentes contratantes del Estado (Clayton *et al.*, 2000 y Barreto, 1999, p. 140). El hecho de que se establezcan relaciones de colaboración, o de que las OSCs reciban apoyos gubernamentales para realizar su trabajo, no debe constreñir sus actividades de demanda o protesta (Young, 2006, p. 41). Algunos estudios han mostrado que pueden surgir problemas cuando los programas buscan la participación de las OSCs en proyectos de prestación de servicios diseñados por el gobierno; o cuando las OSCs deben entrar en procedimientos de competencia para recibir fondos públicos; se han denunciado casos en que algunas organizaciones se registran como OSCs, pero en realidad funcionan como proveedoras de servicios profesionales (como ha sucedido en Brasil, Perú, Kenia y Bangladesh, por ejemplo)<sup>14</sup>. Por lo anterior, se requiere que, tanto los gobiernos, como las OSCs, cuiden que las OSCs que participan en los concursos cumplan con el criterio fundamental de no tener fines de lucro ni carácter para-gubernamental. Puede suceder también que las OSCs apoyadas por fondos públicos tiendan a dejar de participar en temas políticamente controversiales, o que se vuelven más burocráticas y empiecen a perder contacto con organizaciones de base o redes (Clayton *et al.*, 2000, p. 13)<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Véase Clayton *et al.* (2000).

<sup>15</sup> Entre los temas que requieren de un debate más amplio señalamos los relacionados con los campos de acción de cada uno de los actores y con los posibles costos de la asociación, como podrían ser la pérdida de autonomía, la captura de espacios o programas gubernamentales por grupos de interés, la presión que implica para el dinamismo de las OSCs. Otro tema es el relacionado con la colaboración entre desiguales; el gobierno debe reconocer las ventajas de trabajar con OSCs, pero también sus limitaciones operativas y, con esa base, establecer formas de complementación encaminadas a solucionar diferencias de escalas.

Se ha generado una discusión particular sobre las formas de asociación que se están estableciendo entre OSCs que prestan servicios sociales y los gobiernos. En este tipo de programas, la acción de las OSCs no tiene el mero propósito de “enfrentar déficits y/o vacíos dejados por el Estado o por el mercado, sino [se desarrollan] a partir de un proyecto de contención de la influencia de ambos sobre la vida social. Su propósito expreso es, pues, la constitución de ámbitos públicos voluntarios de interrelación social, capaces de auto-determinarse” (Cunill, 1999, p 30). El análisis de Young (2006) ilustra los principales aspectos del debate e identifica tres tipos de relación en estos mecanismos de colaboración: de carácter suplementario, complementario o adversario. En el primer caso, las OSCs satisfacen las demandas de servicios públicos desatendidas por el gobierno. En el segundo caso, las OSCs no buscan sustituir la funciones del Estado o proponer que se deslinde de sus obligaciones, sino establecer esquemas de colaboración que permitan que las tareas que ambos realizan resulten más efectivas, utilizando las fortalezas de cada uno para lograr un efecto mayor en el logro de objetivos comunes, como pueden ser el desarrollo social o el combate a la pobreza. En el tercer caso, las OSCs buscan influir en el gobierno para que lleve a cabo cambios en la política pública y para que rinda cuentas sobre sus actividades y sobre el uso de los recursos públicos. Estas tres perspectivas no son excluyentes entre sí; las OSCs pueden financiar y prestar servicios cuando el gobierno no lo hace, prestar servicios, financiadas o apoyadas por el gobierno y, al mismo tiempo, demandar cambios en las políticas gubernamentales.

Frente a la diversidad de formas posibles para establecer mecanismos de colaboración entre gobierno y OSCs, el siguiente esquema ilustra el proceso de construcción de los espacios de confluencia. La calidad o profundidad en la relación entre el Estado y la OSCs varía entre opciones de menor a mayor coincidencia de proyectos políticos:<sup>16</sup>



- a) **Las OSCs solicitan, gestionan y reciben apoyos monetarios o en especie de parte de los gobiernos para sus proyectos específicos.** Generalmente, las gestiones exitosas se basan en la relación personal que algún miembro de la OSCs o su Patronato tiene con algún funcionario público y, por ello, se percibe como un favor personal o político.
- b) **Las OSCs co-invierten y reciben financiamiento público, organizado bajo reglas y fondos de recursos anuales o de corto plazo dirigidos a proyectos sociales diseñados y ejecutados por las OSCs.** El acceso y asignación de estos recursos es transparente y se encuentra institucionalizado, creando incentivos para la competencia con base en los méritos de los proyectos. Sin embargo, estos proyectos son de corto plazo y las OSCs tienen poca influencia en la escala de los programas o las políticas más amplias.
- c) **Las OSCs implementan programas, proyectos o políticas públicas, diseñadas y concesionadas por los gobiernos,** recibiendo también para ello recursos públicos. La definición del problema, el diseño

<sup>16</sup> Tomado de Tapia (2009).



de la estrategia de intervención y la regulación del servicio continúan en manos del gobierno, pero el marco legal permite que las OSCs u otras entidades privadas concursen por fondos públicos para prestar estos servicios con un mayor alcance a proyectos de corto plazo, con mayor certidumbre y con resultados más claramente definidos como esperados.

- d) Se incorpora a las OSCs para que vigilen, monitoreen y denuncien desviaciones en los programas públicos**, como un proceso sistemático de observación e investigación, con entrevistas o encuestas a usuarios y funcionarios públicos. Se reconocen e incorporan mecanismos de retroalimentación de la política pública y contralorías independientes de los propios funcionarios<sup>17</sup>.
- e) Alianzas entre gobiernos y OSCs donde se concertan acuerdos y proyectos de interés mutuo, con una planeación conjunta y convirtiendo recursos en mediano y largo plazo (3-8 años)** para llevar a cabo proyectos de mutuo interés. Se crean esquemas de consulta e interacción intensa donde las OSCs y los gobiernos definen juntos el problema público, analizan las distintas alternativas de intervención y planean, diseñan y llevan a cabo el programa público, dividiendo también tanto las responsabilidades como los recursos que cada parte aportará.
- f) Las OSCs inciden en las políticas públicas y el marco regulatorio**, con su experiencia y propuestas innovadoras. En estos casos, las OSCs aportan información, proponen y cabildan con los tomadores de decisiones de las políticas y legislaciones correspondientes. Las estrategias de incidencia pueden ir desde la presión y las manifestaciones en la calle hasta el contacto directo, las reuniones y el cabildeo con funcionarios, pasando por el uso de medios de comunicación, las campañas de adhesión y acciones simbólicas.



## 2.2. Posibles formas de relación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil

La relación entre el gobierno y las OSCs se explica por una serie de circunstancias específicas de cada país. Por esta razón, el análisis sobre las posibilidades para establecer relaciones entre el sector de OSCs y los gobiernos no puede hacerse en términos generales relativamente abstractos. De ahí la importancia de aterrizar esta discusión a las peculiaridades del contexto mexicano. En la clase política mexicana no existe la tradición de abrir espacios de participación social y menos aún de formar alianzas no políticas con actores no gubernamentales para cubrir diversas necesidades. Existe la percepción de que el Estado es el responsable de cubrir todas las necesidades sociales, la apertura de algunos espacios públicos para actores de la sociedad civil es muy reciente y presenta problemas importantes de concepción.

Desde la década de los ochenta se empezaron a crear consejos consultivos en las dependencias del gobierno federal, que han sido reformuladas en los distintos sexenios y se han multiplicado hasta llegar al número recientemente calculado de 409 (Hevia, *et al.*, 2009). Por su carácter meramente consultivo, su estilo de trabajo privado, la falta de definición de sus funciones, el escaso poder de decisión y control que efectivamente ejercitan, la existencia de estos consejos

<sup>17</sup> Véase Isunza y Olvera (2006) y Hevia (2007) para la definición teórica y práctica del concepto de contraloría social.

ha sido poco productiva en términos de democratización de la vida pública (Olvera, 2007, p. 36). Mientras que en otros países, los consejos consultivos han llegado a funcionar como verdaderos espacios de debate público y de toma de decisiones colegiadas, con amplia participación de OSCs<sup>18</sup>, en México estos consejos “suelen limitarse a ser instancias decorativas, que sólo sirven para legitimar decisiones tomadas en otras esferas y por otros actores” (Hevia, *et al.*, 2009, p. 80).

La promoción de la Ley de Fomento buscaba que el gobierno reconociera el carácter público de las actividades de las OSCs y facilitara formas de colaboración. Sin embargo, la existencia de la Ley no ha conducido a la integración de un marco normativo que permita construir una política pública de fomento a OSCs. El diagnóstico más reciente sobre los apoyos y estímulos de la APF para fomentar a las OSCs muestra serias limitaciones de origen; desde la falta de claridad sobre lo que son las OSCs hasta la falta de definición de acciones para fomentar su trabajo y la dispersión de pequeños estímulos, sin que exista ninguna coordinación y sistematización que permita evaluarlas (Ocejo, *et al.*, 2009, p. 92). En las distintas dependencias de la APF no se distingue entre programas y acciones, además, la persistencia de prácticas y normas de asignación de fondos públicos a organizaciones, sobre la base del particularismo y clientelismo, limitan los alcances de la Ley de Fomento (Olvera, 2007, p. 39).

Por otra parte, Hevia y García (2009) destacan que en los esquemas gubernamentales de asignación de recursos predomina la concepción de las organizaciones como órganos auxiliares e intermediarios, entre grupos de población pobre o vulnerable y el gobierno. El gobierno federal otorga apoyos a OSCs, solamente en su carácter de ejecutoras de proyectos sociales e intermediarias con los sujetos que sí requieren de la intervención estatal, los pobres y/o vulnerables (Hevia y García, 2009). Los autores señalan que las normas que afectan al sector contienen una doble clasificación de las organizaciones: por un lado, buscan fomentar su participación en instancias de deliberación en diversos niveles, como el de participar en contraloría social y consejos consultivos, pero al mismo tiempo, los estímulos y apoyos para el sector no están dirigidos a fomentar a las OSCs, sino solamente ciertas de sus actividades, particularmente las de combate a la pobreza. De acuerdo con esta argumentación, en la práctica, el gobierno mexicano reconoce a las OSCs como entidades de interés público solamente para que cumplan con una de las funciones que enunciamos en el primer apartado, como si, frente a las políticas públicas, las OSCs fueran únicamente prestadoras de servicios.

Como hemos señalado, el gobierno puede estimular al sector de OSCs de varias formas, particularmente fortaleciendo sus capacidades y financiando su trabajo, lo importante es que las acciones se enmarquen en una política pública coherente con este propósito y que la coordinación de las acciones sea efectiva. Si bien, la asignación de recursos públicos no

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, en el caso de Brasil, la participación de las OSCs en Consejos Gestores, con verdadero poder de deliberación en políticas públicas, es la clave del modelo de asociación entre gobierno y OSCs. (Véase Hevia, 2009, p. 39).

es la principal forma de establecer relaciones de colaboración entre el Estado y las OSCs, su distribución y los mecanismos para su asignación son indicadores para evaluar la eficacia de esta política pública. Ante la falta de una política pública de fomento y de coordinación efectiva que permita analizar el conjunto de estímulos y apoyos gubernamentales al sector, resulta relevante el análisis del Programa de Coinversión Social (PCS) operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) que, por ser uno de los programas más desarrollados hasta la fecha, puede servir como referente para las relaciones entre OSCs y gobierno en México.

Además de analizar la concepción gubernamental sobre la colaboración con OSCs, resulta importante entender la disponibilidad y percepción de las OSCs para colaborar con el gobierno. Para conocer de primera mano cómo perciben las OSCs mexicanas la relación con el gobierno, mediada por recursos públicos, nos pareció interesante obtener información directa. A continuación presentamos los resultados de una encuesta aplicada a representantes de OSCs<sup>19</sup>; puesto que se trata de OSCs que participan en el Programa de Coinversión Social, las respuestas no son representativas del universo del sector. En general, los resultados de la encuesta muestran que el Programa ha ganado la confianza de las OSCs para colaborar con el gobierno.

Figura No. 1. Opinión de OSCs sobre los fondos públicos.

	TOTALMENTE DE ACUERDO %	PARCIALMENTE DE ACUERDO %	PARCIALMENTE EN DESACUERDO %	TOTALMENTE EN DESACUERDO %
1. El gobierno asigna fondos públicos a las OSCs porque prestan servicios a la población, sin fines de lucro.	68%	23%	6%	3%
2. El gobierno asigna fondos públicos a las OSCs porque promueven y defienden los derechos humanos y las causas públicas, sin fines de lucro.	61%	29%	7%	3%
3. Las OSCs tienen pocas posibilidades de financiamiento por medio de donaciones particulares y requieren de fondos públicos para realizar su trabajo.	62%	32%	4%	2%
4. El trabajo de las OSCs tiene mayor alcance e impacto social que los programas gubernamentales, por lo que debe promoverse con recursos públicos.	52%	35%	9%	4%

<sup>19</sup> Para fines de esta investigación, se aplicó una encuesta de manera electrónica que fue respondida por 319 OSCs, para mayores detalles, véase Anexo I. Es necesario aclarar que la encuesta se dirigió a OSCs que han participado en el PCS en el periodo de los años 2005 al 2008, de manera que se trata de una muestra de OSCs que participan en un programa gubernamental.

Figura No. 1. Opinión de OSCs sobre los fondos públicos.

	TOTALMENTE DE ACUERDO %	PARCIALMENTE DE ACUERDO %	PARCIALMENTE EN DESACUERDO %	TOTALMENTE EN DESACUERDO %
<b>5.</b> El gobierno asigna fondos públicos a las OSCs porque promueven la creación de empleos y el desarrollo económico, sin fines de lucro.	47%	30%	15%	8%
<b>6.</b> El gobierno asigna fondos públicos a las OSCs porque la sociedad tiene más confianza que en el gobierno federal.	35%	41%	13%	11%
<b>7.</b> Las OSCs corren el riesgo de perder autonomía si reciben fondos públicos para financiar sus proyectos.	7%	24%	25%	44%
<b>8.</b> Las OSCs que solicitan y reciben recursos públicos están de acuerdo con la posición del gobierno.	7%	21%	22%	50%
<b>9.</b> Las organizaciones que gestionan recursos públicos terminan debiendo favores políticos.	5%	9%	11%	75%

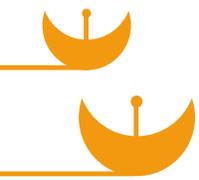
Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.

Las respuestas reflejan que casi la totalidad de las OSCs están de acuerdo en que el gobierno asigne fondos públicos a las organizaciones sociales sin fines de lucro, por varias de las razones que hemos mencionado en este capítulo. Los datos de los renglones 7 al 9 muestran que una alta proporción de OSCs no considera que el hecho de que las organizaciones reciban fondos gubernamentales las ponga en riesgo de perder autonomía, que comparten la misma posición del gobierno o que queden a deberle favores políticos. Sin embargo, el pequeño porcentaje de OSCs que manifiesta acuerdo con estos postulados, puede estar mostrando la persistencia de algunos rasgos de la cultura paternalista de intercambio de favores. Los postulados de los renglones intermedios (4), (5) y (6) son lógicas un poco más residuales en donde las OSCs muestran mayor división en sus opiniones.

En el renglón (3) resalta un alto grado de acuerdo sobre la necesidad que tienen las OSCs de fondos públicos, ante la falta de otras fuentes de financiamiento, parece ser que el gobierno es una fuente importante de recursos ante el entorno poco propicio del sector. Este es uno de los temas en donde hay un mayor acuerdo, junto con los dos primeros, que se refieren a la actuación de las OSCs en la arena pública. Sin embargo, llama la atención que la justificación de la prestación de servicios resulte más elevada que la que se refiere a la defensa de los

derechos. Aunque la diferencia es pequeña, puede explicarse por las características de las OSCs entrevistadas, que de alguna manera muestran la variedad de OSCs que participan en el Programa y en donde existe una alta proporción de OSCs que realiza actividades de asistencia social (en el capítulo III se analizan las características de las OSCs que participan en el PCS).

En este capítulo hemos retomado los estudios que muestran el carácter público de las actividades de las OSCs, para explicar la necesidad de elaborar mecanismos y reglas claras en la asignación de fondos públicos que sirvan para apoyar su trabajo. Sin embargo, estos esquemas de colaboración no son posibles en regímenes autoritarios en donde los proyectos políticos de ambos actores no coinciden; el pluralismo y la apertura democrática posibilitan una mayor coincidencia de proyectos y mejores posibilidades de colaboración. Es posible que en México empiecen a florecer algunos elementos que conduzcan al fortalecimiento del espacio público, lo que permitirá una colaboración entre OSCs y gobierno más efectiva. En el siguiente capítulo iniciamos el análisis de caso del PCS reconstruyendo la historia de su formación y consolidación, con lo que se muestra que la construcción de esquemas de colaboración presenta muchas dificultades y requiere del esfuerzo continuo de ambos actores.



## CAPÍTULO II. HISTORIA DEL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL (PCS)

**En este capítulo hacemos un recuento histórico de los antecedentes, la formación y la consolidación del PCS.** Resulta interesante analizar la contribución de procesos y actores tan diversos que le fueron dando forma al Programa y lo llevaron a su constitución actual. La reconstrucción histórica del Programa ayuda también a entender varias de sus características que lo convierten en el programa gubernamental al que concurre el mayor número de OSCs.

El PCS se creó como un Fondo de Coinversión Social (FCS) en 1992. Su constitución se explica por la combinación de una serie de condiciones sociales y políticas, pero principalmente por la manera en que evolucionó la relación del gobierno con las OSCs. En este recuento histórico analizamos, en primer lugar, los antecedentes del Programa, destacando los cambios que se fueron dando en la relación entre gobierno y organizaciones sociales, particularmente con las organizaciones productivas y otras organizaciones independientes, que tradicionalmente no tenían interlocución con el gobierno. En segundo lugar, explicamos la concertación social que caracterizó las relaciones del gobierno con la sociedad en los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo. Finalmente describimos las modificaciones más relevantes del Programa, hasta su consolidación actual como un esquema de corresponsabilidad y colaboración entre gobierno y sociedad civil.

### **1 EL ARRIBO DE ORGANIZACIONES INDEPENDIENTES A LA ESCENA PÚBLICA**

Durante el periodo post revolucionario, mientras el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernó, las relaciones entre Estado y sociedad fueron mediadas por organizaciones sociales afiliadas a un aparato corporativo y la creación de redes clientelares<sup>20</sup>. Como Fox (1994) menciona, “[e]l intercambio político clásico requería que los grupos sociales se incorporaran a una organización ‘oficial’ bajo el tutelaje estatal, a cambio de acceso a programas sociales” (p. 181). La explicación de Hernández (1992) ayuda a entender cómo funcionaba este intercambio:

... el Estado no mantuvo una relación directa con la población, no entregó los bienes a los ciudadanos, sino que empleó a las organizaciones para hacerlos llegar. Aparente

<sup>20</sup> Algunas referencias sobre corporativismo en México son: O’Donnell y Schmitter, (1991), Bizberg, (1990) y Casar (1989).

o formalmente, eran ellas las que gestionaban, proponían y conseguían la resolución de alguna demanda... salud, educación, vivienda, empleo, salarios, etc. Llegaron a los sectores sociales a través de las organizaciones que los agruparon y aparecieron como el resultado del compromiso estatal y con el mejoramiento de las condiciones de vida, pero también como la eficaz capacidad de negociación y por lo tanto, de representación de los organismos.... Las negociaciones [entre organizaciones y Estado] implicaban un intercambio de bienes en el cual las organizaciones, si bien recibían beneficios económicos y sociales, otorgaban a cambio lealtad, apoyo político, colaboración, en una palabra, consenso a las acciones y decisiones del sistema... A ellas [las organizaciones] les correspondió la tarea de convertir los beneficios en apoyo al régimen en ambos sentidos: para las corporaciones mismas y sus líderes, porque demostraban ante los agremiados buen desempeño político, y para el Estado porque más tarde traducirían el agradecimiento de sus miembros en votos por el partido (Hernández, 1992, p. 154).

Esta forma de negociar la política social gozó de una amplia legitimidad dada la gran capacidad del Estado para proveer de beneficios a las distintas clientelas (Harvey, 1993)<sup>21</sup>. La legitimidad del gobierno y del sistema político se basaba, en gran medida, en la canalización de beneficios y en el mejoramiento del bienestar de la población por medio de mecanismos oficiales. El sistema fue incluyente durante varias décadas, tanto en lo político como en lo social, pero en los años setenta, con la disminución de los recursos estatales, el gobierno comenzó a perder esta capacidad. Finalmente, a partir de la crisis y la reestructuración económicas de los ochenta, el Estado dejó de contar con suficientes recursos para distribuir, al tiempo que el nuevo modelo económico dejaba fuera del reparto de beneficios a ciertos grupos de población. Por otra parte, habían crecido los sectores no incorporados en la estructura corporativista tradicional que empezaban a hacer demandas al Estado.

Los cambios ocurridos en los ochenta tienen antecedentes en movilizaciones sociales anteriores, particularmente en movilizaciones de grupos organizados, de activistas y militantes sociales que se articularon ante la cerrazón e incapacidad del gobierno para dar respuesta a problemáticas sociales. Como señala Reygadas (1998): "...la generación del año 1968 llevó la resonancia del movimiento hacia otras universidades, hacia obreros, campesinos, sectores urbanos populares, trabajadores universitarios, organizaciones clandestinas, grupos cristianos comprometidos, organizaciones políticas y otras, empezando a cuestionar severamente, desde un 'imaginario alternativo', las formas corporativas de control y reproducción de la sociedad mexicana en su conjunto" (pp. 278-279). Moguel (1994) describe cómo los grupos de izquierda, incluyendo el Partido Comunista Mexicano, consolidaron sus bases sociales con un núcleo de jóvenes, que habían aprendido durante el movimiento de 1968: "[E]l crecimiento de los movimientos de campesinos, de trabajadores y de colonos, durante la primera parte de la

---

<sup>21</sup>Véase también Meyer (2005).

década de los setenta, creó un contexto favorable para que estas formas de organización se extendieran al resto de la sociedad” (p. 169).

En este nuevo escenario convivían grupos de diversas corrientes ideológicas con posiciones distintas sobre la transformación social. Por otra parte, un sector social más politizado se dividía entre los que privilegiaban la organización de partidos políticos y entre los que favorecían el trabajo directo de organización de los sectores más pobres, en colonias urbanas y en zonas rurales marginadas, para generar cambios sociales de corto y mediano plazos. Con el tiempo, estos dos últimos caminos se diferenciaron sustancialmente; por un lado, la estrategia política-electoral condujo a la formación de los partidos comunista y socialista mexicano y, por el otro, la estrategia de formación de organizaciones de base, llamada “línea de masas”, puso énfasis en el trabajo de organización de los sectores populares (Moguel, 1994, pp. 171-172)<sup>22</sup>. Esta última corriente centró su labor en la conformación de un gran número de organizaciones autónomas, auto gestionadas, libres de filiaciones políticas, con principios de democracia directa a través de asambleas populares, con núcleos de coordinación horizontales con otras organizaciones regionales y con la capacidad de negociar con el gobierno para exigir las necesidades locales sin perder su autonomía (Moguel, 1994, p. 173).

En resumen, la disminución del crecimiento económico y de la capacidad del Estado de repartir prebendas, junto con el arribo a la escena pública de organizaciones distintas a las oficiales y la introducción de criterios de planeación y eficiencia en la APF, condujeron al inicio de la erosión de las relaciones entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil basadas en criterios clientelares o por pertenencia a una organización oficial.

Paralelamente, durante los ochenta, se dio un proceso que Fox (1992) ha llamado “engrosamiento” de la sociedad civil rural y urbana. La formación de organizaciones independientes, con capacidad de movilización democrática, definida en términos de su representación y sus demandas sociales frente al Estado, para defenderse del hostigamiento, la represión y la cooptación, y tomar decisiones de manera autónoma. Estas organizaciones negociaban apoyos puntuales con el gobierno como créditos, traspaso de infraestructura de empresas paraestatales en desaparición, recursos económicos y reconocimientos de sus títulos de propiedad (ejidales, comunales y urbanos) (Harvey, 1994).

Este proceso de organización independiente y, sobre todo, de capacidad de negociación con el gobierno, fue posible también porque, al interior de la administración pública, algunos funcionarios reformistas crearon mecanismos alternativos para otorgar recursos públicos sin que se exigieran a cambio las afiliaciones partidistas tradicionales y sin que las organizaciones

---

<sup>22</sup> Esto se explica por la influencia del maoísmo y la Revolución China, cuya base social radicaba en sectores de campesinos y en áreas rurales (Moguel, 1994).

apoyadas tuvieran que pertenecer oficialmente al partido. Estos funcionarios veían que la canalización de beneficios por medio de los intermediarios tradicionales era políticamente ineficiente y costosa, si se buscaba focalizar los recursos hacia los grupos más pobres.

Así pues, “en contraste con la política de rechazar a los movimientos independientes, su nuevo estilo [de algunos funcionarios] de negociación los reconocía como interlocutores legítimos siempre y cuando no se convirtieran en una oposición política abierta” (Fox, 1995, p. 182). A este estilo, se le conoció como “la política de concertación social”, donde estos funcionarios reformistas combinaban el apoyo a grupos autónomos y a las organizaciones oficiales<sup>23</sup>. Un rasgo que caracterizaba a las organizaciones independientes y a estos funcionarios reformistas es que provenían de la corriente ideológica de línea de masas, por lo que daban menos prioridad a la participación político-electoral —y a la oposición política abierta al gobierno— frente a los procesos organizativos-comunitarios y las ganancias inmediatas en el mejoramiento de condiciones de vida.

A finales de los ochenta, mediante la concertación social, ciertos grupos y organizaciones comunitarias o de base empezaron a recibir recursos públicos, sin condiciones de filiación partidista y con respeto, hasta cierto punto, de su autonomía política. La estrategia de concertación social no se generalizó a todas las áreas del gobierno federal, sólo se presentó en algunas dependencias: el Instituto Nacional Indigenista (INI), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y, como veremos más adelante, en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL)<sup>24</sup>. Sin embargo, estas relaciones no dejaban de ser formas clientelares de negociar, ya que el acceso a los recursos públicos dependía de los favores y de las decisiones discrecionales de los funcionarios en turno; unos grupos y organizaciones sustituían a otros de acuerdo con sus relaciones personales, sus vínculos de confianza y sus percepciones políticas. Dada la alta rotación de los funcionarios en estos puestos, estas relaciones eran frágiles y volátiles (Fox, 1995) y, en ciertas regiones y programas, los funcionarios más progresistas enfrentaban oposición por parte de los sectores más tradicionales y su remoción era frecuente. Conforme el apoyo electoral al PRI disminuía y la oposición avanzaba, se recurrió a tácticas más coercitivas y a incentivos clientelares de corto plazo para retener el voto priísta, sobre todo, entre los sectores más marginados que servían como reserva de votos para compensar sus pérdidas en sectores urbanos.

Esta forma de hacer política llegó a constituir un antecedente importante y posibilitó un cambio de actitud del gobierno, que si bien no estaba dispuesto a ceder espacios democráticos por medio de elecciones, sí permitió la incorporación de sectores independientes de la sociedad

---

<sup>23</sup> Véase Fox (1992) y (1995) y Harvey (1993).

<sup>24</sup> *Ibid.*

a los apoyos públicos y creó márgenes de maniobra dentro de ciertos programas federales para trabajar con grupos sociales, sin que importara su filiación partidista.

## **2 LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ESCENA PÚBLICA**

En el cambio de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, desempeñaron un papel fundamental las organizaciones surgidas de iniciativas ciudadanas para atender problemas sociales y necesidades de grupos que no tenían canales de interlocución con el gobierno. La articulación de este sector de la sociedad fue impulsada por varios factores, entre ellos la crisis económica de 1982 y los recortes al gasto público y a programas sociales durante la misma década. Un buen número de organizaciones tuvo su origen en la atención a las necesidades apremiantes de grupos de población empobrecidos, con acciones como los comedores populares, la autoconstrucción de vivienda y la prestación de servicios de educación y salud, entre otras.

Así mismo, la auto organización ciudadana posterior a los terremotos que sufrió la Ciudad de México en 1985 catalizó la formación de estas organizaciones autónomas en el sector urbano. A raíz de la desgracia, miles de personas se abocaron a las calles para realizar diversas tareas de rescate y colaboración. La coordinación fue espontánea y, hasta cierto punto, contravino los órdenes del gobierno que pedía a los ciudadanos quedarse en casa. La sociedad se organizó para hacer frente a un Estado disminuido e incapaz, situación que cambió la percepción de muchos ciudadanos sobre su papel y relación con el gobierno: “[L]a gestión de la ciudad posterior a los sismos abrió elementos imaginarios, abrió otras posibilidades, otras relaciones, permitió imaginar ser de otra manera, a partir de los hechos de haber tomado y gestionado la ciudad, se anticiparon otros futuros, fuertemente distintos de los cánones vigentes” (Reygadas, 1998, p. 279). Un gran número de personas que participaron en las labores de rescate adquirió experiencia en procesos de organización independiente, y sobre todo, la conciencia de que la auto organización podía ser determinante para cambiar la realidad social.

Las OSCs ciudadanas fueron también activas en la defensa del voto, particularmente en el año 1988, cuando se movilizaron frente a los resultados de varios procesos electorales estatales y, con mayor fuerza, contra los resultados de la elección presidencial, por considerar que se había resuelto mediante fraude contra el candidato del Frente Democrático Nacional (FDN), Cuauhtémoc Cárdenas. Los movimientos surgidos en defensa de los derechos electorales, la transparencia y los derechos políticos, al constituirse en organizaciones de la sociedad civil, fueron las precursoras en esos temas (Reygadas, 1988). Su posterior articulación en redes impulsó procesos hacia una apertura a la participación social efectiva en la toma de decisiones políticas. La relación de estas organizaciones con el gobierno fue tensa, con críticas fuertes sobre el uso clientelar de distintos programas sociales y demandas por establecer criterios claros, transparentes e imparciales en la relación del gobierno con la sociedad civil. Esta movilización promovió, hasta cierto punto, una agenda de construcción de ciudadanía y educación cívica.

Como resultado de estos eventos, se empezaron a establecer algunos canales para la participación social más activa en las políticas públicas. Por ejemplo, a partir de la década de los ochenta, organizaciones dedicadas a la conservación del medio ambiente, un tema que prácticamente estaba ausente de la agenda de gobierno, se involucraron activamente en la defensa del medio ambiente (Ávila, 1998). Las organizaciones que promovían la equidad de género y la defensa de los derechos de las mujeres también fueron adquiriendo mayor relevancia y participación en políticas públicas (Tarrés, 1998). Estas OSCs comenzaron su labor con los sectores sociales más desprotegidos, que el Estado no era capaz de alcanzar: mujeres campesinas, mujeres indígenas, mujeres de zonas urbanas populares, etc. Sus líneas de trabajo eran de lo más diverso, desde la prevención de enfermedades y la salud reproductiva hasta el empoderamiento de la mujer en la exigencia de derechos humanos, sexuales y laborales y su participación política (Tarrés, 1998). Al llevar los temas de conservación del medio ambiente y de igualdad de género a la mesa de debate, se hizo evidente el rezago de las políticas públicas y, sobre todo, la necesidad de cambios legislativos y programas de atención. Ambas causas fueron impulsadas por la agenda internacional, particularmente durante las Cumbres de Río, en 1992, del Cairo, en 1995 y de Beijing, en 1995<sup>25</sup>, en donde participaron representantes del gobierno y de OSCs.

Además de este grupo de organizaciones civiles de reciente creación, algunas organizaciones con amplia trayectoria de trabajo en la prestación de servicios sociales y otras organizaciones filantrópicas, que generalmente trabajaban al margen de las decisiones del gobierno, también comenzaron a organizarse en redes y a buscar una interlocución más activa en la elaboración de proyectos sociales y en el diseño de políticas públicas (Reygadas, 1998). Esto fue posible, como mencionamos anteriormente, por la reducción de la política social, el aumento de grupos que no contaban con redes de protección social ni acceso a los beneficios de las organizaciones corporativas, así como a la importancia internacional que adquirieron las OSCs en esos años (Verduzco, 2003, p. 79.)<sup>26</sup>. Las OSCs exigieron por primera vez reconocimiento de su labor y políticas públicas para causas como la discapacidad y la atención a niños de la calle, entre otras (Reygadas, 1998). De esta manera, para finales de los noventa se había conformado un sector diverso y relativamente amplio de organizaciones, de origen distinto al de las organizaciones oficiales, con autonomía basada en identidades, que trabajaban en diversos temas y que se caracterizaban por su deseo de contribuir al desarrollo social de México.

---

<sup>25</sup> Se promovieron discusiones, consultas y documentos conjuntos entre el gobierno federal y las organizaciones sociales. La articulación entre organizaciones y la formación de redes y colectivos fueron también procesos impulsados por estos eventos.

<sup>26</sup> La relación entre el Estado y las organizaciones asistenciales y filantrópicas, generalmente vinculadas a la iglesia católica, fue conflictiva durante gran parte del siglo XIX y del XX debido al intento del Estado por secularizar la asistencia social y hasta cierto punto la política social. Con el fortalecimiento del Estado corporativo priista en la década de los cuarenta, un gran número de estas organizaciones perdieron relevancia frente al aparato estatal que era capaz de proporcionar beneficios sociales por medio de sus organizaciones oficiales. Ante esta situación la asistencia social y la filantropía se concentraron en sus líneas de trabajo sin prestar atención a la agenda del Estado, y viceversa (Verduzco, 2003).

Hubo también coyunturas particulares durante los noventa, como la negociación del Tratado de Libre Comercio, el surgimiento del movimiento zapatista y las elecciones presidenciales, en donde una amplia representación de estas organizaciones se articularon y movilizaron en manifestaciones, redes y coaliciones nacionales con una agenda de demandas y posiciones frente al gobierno, como Alianza Cívica, el Encuentro Nacional de Organizaciones Civiles (ENOC), Poder Ciudadano y las Mesas de diálogo de la transición en 2000, entre otras<sup>27</sup>. La presencia de coaliciones con sus propias agendas sirvió para hacer visible a este sector, así como los retos de institucionalizar y transparentar los mecanismos de acceso a fondos públicos y el marco legal y fiscal del sector.

De esta manera, un sector de OSCs, diverso por sus orígenes y sus causas, fue promoviendo gradualmente una interlocución con gobierno y una agenda de cambios en políticas públicas en diversos temas, como medio ambiente, equidad de género, derechos humanos y ciudadanos y asistencia social, además de demandas y propuestas sobre el propio sector de las OSCs. En este contexto, buscando dar respuesta a esta movilización, pero también a otros factores como la agenda internacional y la propia dinámica de modernización y apertura política dentro del gobierno, en los noventa se configuró el Fondo de Coinversión Social.

### **3 EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y EL PRIMER FONDO DE COINVERSIÓN SOCIAL (1993-1994)**

En sus primeros años, la administración de Carlos Salinas de Gortari enfrentaba tres problemas: **1)** continuar las políticas de ajuste estructural iniciadas por el gobierno anterior de Miguel de la Madrid y promovidas por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a raíz de la crisis de 1982; **2)** resolver los problemas sociales derivados de la crisis económica y compensar a los grupos que habían sido afectados por las políticas de ajuste estructural; y **3)** recuperar la legitimidad política del partido gobernante, tras las discutidas elecciones presidenciales de 1988. Estas condiciones fueron determinantes para la adopción de un modelo funcional de política social, sustentado en criterios de eficiencia técnica y buscando focalizar los recursos entre la población más empobrecida.

En diciembre de 1988 se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el principal programa social del sexenio de Salinas y, cuya característica más importante fue incorporar el concepto de concertación social para impulsar una relación distinta del gobierno con las organizaciones sociales. Se trataba de romper los canales tradicionales de otorgar beneficios públicos a través de las organizaciones oficiales y con base en una identidad corporativa (obreros, campesinos etc.), privilegiando a los individuos y las comunidades como beneficiarios de los programas sociales. El PRONASOL, diseñado e implementado por un grupo de antiguos militantes de izquierda de la corriente de línea de masas, incorporaba algunos principios como

<sup>27</sup> El proceso de propuesta, cabildeo y aprobación de la Ley de Fomento, que comenzó en 1992 y fue aprobada en 2004, fue también un ejemplo de esta articulación del sector. Véase Tapia y Robles (2006).

la promoción de la organización, la participación por medio de asambleas, la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad y la horizontalidad y transparencia frente a la comunidad (Moguel, 1994, p. 167).

El PRONASOL se constituyó como un fondo de inversión social que otorgaba recursos y apoyos públicos, con base en la solicitud de grupos de ciudadanos organizados en Comités de Solidaridad, sin vínculo oficial/explicito con el partido en el poder. En sus inicios, la prioridad del programa era atender a los grupos de población más afectados por la crisis: campesinos y población urbana empobrecida, que además eran los grupos con los cuales los ejecutores del PRONASOL habían trabajado históricamente (Fox, 1994). Mediante este programa, se buscaba promover la organización y capacidad de los beneficiarios para negociar mejores condiciones de vida; para lo que se creó una estructura nacional de comités que le permitió a la administración salinista extender su política social e incluir a actores distintos a los que tradicionalmente se vinculaban con el PRI (Dresser, 1994, p. 147).

En 1992 se creó el Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL) para operar el programa de capacitación y vinculación social del PRONASOL. El INSOL tenía la función de detectar y formar nuevos liderazgos locales para los Comités de Solidaridad; más tarde, la acreditación del presidente del comité de algún curso de capacitación del INSOL se convirtió en un requisito informal para que el comité accediera a los apoyos del PRONASOL. Los cuadros directivos y docentes y los contenidos y materiales del INSOL seguían los mismos principios de participación, organización y corresponsabilidad del PRONASOL. El INSOL fue también un brazo organizador fundamental porque sistematizó y archivó los datos de los presidentes, y en muchas ocasiones de miembros de los Comités de Solidaridad, que para el año de 1993 ascendían a 150 mil (Barba, 2000, p. 247). De esta forma, el INSOL y sus funcionarios<sup>28</sup> se convirtieron en un importante referente de esta nueva política de concertación social y del trabajo con organizaciones sociales de base, nuevas y antiguas.

En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a cargo de Luis Donaldo Colosio, integrando algunas de las funciones que hasta entonces desempeñaba la Secretaría de Programación y Presupuesto, como articular la política social a nivel federal y las acciones de planeación para el desarrollo regional. Para coordinar programas y trabajo con las OSCs al interior de la Secretaría, se creó la Coordinación de Vinculación y Concertación Social, que en los primeros años estuvo a cargo de María Angélica Luna Parra. Se buscaba convertir a esta Coordinación en un espacio institucional para dialogar con OSCs, entonces denominadas organizaciones no gubernamentales (ONGs), particularmente con la intención de impulsar el acercamiento del gobierno con organizaciones distintas con las que tradicionalmente se había relacionado<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> En el Anexo II presentamos una lista de los funcionarios a cargo del INSOL y del INDESOL.

<sup>29</sup> Entrevista 8 (2 y 9 de julio de 2008).

Los intentos gubernamentales por promover el acercamiento con las organizaciones respondían también a la influencia ejercida por organismos internacionales, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En esos años, la agenda internacional de desarrollo contemplaba la convocatoria al sector de OSCs a las reuniones temáticas internacionales. En particular, el PNUD promovió el acercamiento del gobierno federal con algunas organizaciones ecologistas como parte de las acciones preparatorias para la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente de 1992 en Río de Janeiro (Ávila, 1998, p. 247) y apoyó el trabajo con organizaciones que promovían la equidad de género, previamente a la IV Conferencia Internacional de la Mujer de 1995 en Beijing. En el contexto de estas reuniones, la Coordinación de Vinculación y Concertación Social de la SEDESOL organizó un foro denominado “Problemas y retos de la sociedad civil”, en la que participaron cerca de 700 OSCs. Este encuentro permitió a los funcionarios del gobierno federal conocer la situación y los retos que enfrentaban las organizaciones para llevar a cabo sus proyectos, especialmente en cuestiones relativas al financiamiento, la capacidad de organización, el diseño e implementación de proyectos, etc.<sup>30</sup>.

A raíz de este primer acercamiento, se creó el Fondo de Coinversión Social (FCS) que operó por primera vez en el año 1993. En este primer Fondo de Coinversión Social el gobierno invirtió diez millones de pesos para apoyar 115 proyectos de OSCs, emitiendo dos convocatorias: la de concurso general y la de promoción específica (INSOL 1996, p. 7). Los proyectos que las OSCs presentaron para el concurso general fueron dictaminados por una comisión nacional integrada por funcionarios públicos y representantes de OSCs<sup>31</sup>. En contraste, para la modalidad de promoción específica se asignaban fondos a partir de invitación directa de las autoridades, sin ninguna transparencia en el criterio de selección de los proyectos. Aunque se elaboraron manuales internos para la operación del Fondo, las regulaciones poco claras dejaban amplios márgenes de discrecionalidad en la asignación de los recursos.

En 1993, Donaldo Colosio dejó la SEDESOL para convertirse en candidato presidencial del PRI, Carlos Rojas fue designado Titular de la Secretaría y la presidencia del INSOL quedó a cargo de Alberto Montoya<sup>32</sup>. En 1994 se realizó el segundo FCS con las dos modalidades ya descritas y se creó un fondo dirigido a la “Asistencia a discapacitados”, para atender a OSCs que habían presentado proyectos sobre este tema en el primer FCS. En ese año se integraron el Consejo Nacional de Organizaciones No Gubernamentales y los Consejos Técnicos de Organizaciones no Gubernamentales (CTONG) en cada estado, con las funciones de asesorar a las OSCs en la elaboración y presentación de sus proyectos. Estos Consejos participaban también en el

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Lo que constituía cierta diferencia con otros programas públicos de asignación de fondos a OSCs.

<sup>32</sup> La Coordinación de Vinculación y Concertación Social de la SEDESOL quedó a cargo de Ramón Álvarez Limón.

proceso de selección de proyectos<sup>33</sup>, designando a los representantes de OSCs para que, junto con los representantes de la SEDESOL, integraran los comités dictaminadores. Muchas veces el dictaminador designado era parte del Consejo o de alguna de las organizaciones que concursaban por recursos.

La existencia de dos modalidades para la asignación de fondos reflejaba la política de concertación social. Por una parte, se apoyaron proyectos seleccionados mediante la dictaminación mixta de miembros de organizaciones y funcionarios públicos, con base en criterios técnicos y en los méritos de los proyectos y, por la otra, se asignaron fondos a organizaciones invitadas, de acuerdo con los intereses exclusivos de los funcionarios públicos. Como resultado de una relativa apertura del proceso y de la variedad de temas apoyados, empezaron a participar algunas OSCs que tradicionalmente habían trabajado alejadas del gobierno sin recibir recursos públicos, pero había también una apertura “selectiva” a la participación de OSCs, que propiciaba la participación de organizaciones semi-corporativas.

Otro rasgo importante de esta primera etapa de acercamiento del gobierno con la sociedad civil fue que, a pesar de la diversidad de temas y proyectos apoyados por el Fondo, el trabajo se limitaba a acciones impulsadas desde la SEDESOL, sin involucrar a otras dependencias de la APF, aunque se reconocía que era necesaria la articulación<sup>34</sup>. Dentro de las dependencias del gobierno federal, había enfoques distintos y divisiones; algunas eran más favorables a comprender y a acercarse a organizaciones independientes y en otras, como la secretarías de Gobernación o en la de Hacienda, existía recelo y desconfianza hacia estas organizaciones.

La constitución del Fondo puede interpretarse como un primer intento por crear un esquema distinto de asignación de fondos públicos, con la incorporación de algunas regulaciones y, también, como un primer acercamiento oficial con OSCs independientes. En el siguiente apartado señalamos algunas modificaciones del FCS realizadas por la administración del gobierno federal 1994 – 2000; algunos cambios respondían a los efectos de la crisis económica, otros fueron resultado del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Ambos factores generaron tensiones entre funcionarios con enfoques diversos sobre las formas de relación del gobierno con las OSCs, en un proceso de democratización y mayor competencia electoral; por un lado, los funcionarios públicos que creían en la pertinencia de la movilización y organización de la sociedad civil y, por el otro, los que opinaban de manera distinta<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Más tarde, algunos de estos Consejos adquirieron la figura jurídica de Asociación Civil (AC) y fueron los encargados de vincular a las organizaciones sociales en sus estados con el gobierno federal (INSOL, 1996, pp. 7-9).

<sup>34</sup> Entrevista 2 (23 de junio de 2008).

<sup>35</sup> *Ibid.*

#### 4 EL FONDO DE COINVERSIÓN SOCIAL EN EL PERIODO 1995-2000

Con la llegada de Ernesto Zedillo a la Presidencia, en medio de otra crisis económica y del proceso de desgaste político que sufría el partido en el poder, se realizaron algunos cambios en el modelo de política social. Aunque durante su primer año, el presidente Zedillo mantuvo el PRONASOL como el principal programa de combate a la pobreza, redujo substancialmente su presupuesto y cambió la manera de administrarlo, empezando a transferir buena parte de los recursos vía gobiernos municipales y Consejos de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). El propósito era fortalecer a los gobiernos e institucionales locales y responder a la crítica de que estas instancias habían sido debilitadas por la forma de operar del PRONASOL (Kaufman y Trejo, 1996, p. 256).

Para concretar esos cambios, Carlos Rojas fue sustituido por Esteban Moctezuma como Titular de la SEDESOL y las funciones de la Coordinación de Vinculación y Concertación Social de la Secretaría, entre ellas la operación del FCS, pasaron a formar parte del INSOL (INDESOL, 2006, p. 8)<sup>36</sup>. Gradualmente, el INSOL dejó de ofrecer capacitación a miembros de los Comités de Solidaridad y orientó sus cursos hacia funcionarios municipales. Este viraje impulsó la creación, años después, de la modalidad de capacitación a distancia por medio de teleconferencias y teleaulas. La experiencia del nuevo Secretario en las negociaciones de paz en Chiapas, impulsó el acercamiento del Instituto con OSCs con mayor representación de causas ciudadanas y una mayor disposición gubernamental de diálogo<sup>37</sup>.

En julio de 1997 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) reemplazó al PRONASOL como el principal programa de combate a la pobreza. A diferencia del PRONASOL, el nuevo programa estableció un esquema de transferencias directas a individuos seleccionados, incorporados en un padrón de beneficiarios (Levy, 2005). También en esos años se reorganizaron algunos programas de subsidios (tortilla, frijol, etc.), sustituyendo a las organizaciones oficiales y a otros intermediarios como gestores de estos programas, por padrones de beneficiarios elaborados con base en criterios de pobreza. El principal cambio de la política social fue la prioridad en el combate a la pobreza y el énfasis en la entrega directa de apoyos a los beneficiarios, sobre el impulso a los procesos de organización social. Lo anterior fue también resultado de que, por esos años, se comenzó a asociar cualquier espacio de intermediación como un factor de regresividad y partidización de los programas sociales, argumento reforzado por una visión recelosa de las organizaciones como intermediarias, así como por el principio de que los programas sociales deberían ejecutarse a través del mecanismos y canales directos entre el Estado y los beneficiarios. Como veremos más adelante, la orientación de los programas sociales, con base en criterios para canalizar los recursos a los grupos de población y a las regiones más empobrecidas, permeó también al FCS.

<sup>36</sup> En 1995, esta Coordinación pasó a formar parte del INSOL, a cargo de de Ariel Contreras y en 1996 se constituyó en una dirección del Instituto (Véase Anexo II).

<sup>37</sup> Entrevista 4 (26 de enero de 2009).

En el año 1999, se volvió obligatorio que los programas sociales que operaban con subsidios elaboraran Reglas de Operación (RO) para brindar transparencia e imparcialidad y evitar su manipulación con fines político - electorales (SEDESOL, 2000). Así pues, en ese año, en el FCS se sustituyeron los manuales de normatividad interna por Reglas de Operación (Sánchez *et al.*, 2000, p. 15). Entre otras disposiciones, las RO establecieron que todas las OSCs que participaran en el FCS debían estar legalmente constituidas y que el INSOL debía emitir convocatorias públicas. Sin embargo, únicamente se hizo convocatoria pública para la modalidad de promoción general; la modalidad de promoción específica mantuvo sus características de invitación y criterios políticos. Otra innovación fue que para el ejercicio 1999 se realizaron dos tipos de evaluaciones externas; el Fondo fue pionero en este tema, pues la obligación para evaluar los programas sociales federales fue posterior (en el **capítulo VI** se analiza con mayor detalle).

En lo que respecta al proceso de dictaminación de proyectos, en 1999, para la convocatoria de promoción general se integraron comités colegiados de manera tripartita, constituidos por un representante de la SEDESOL, un evaluador invitado por la misma y un evaluador propuesto por los CTONG estatales<sup>38</sup>. En el siguiente ejercicio anual, los proyectos de ambas modalidades fueron dictaminados por comités integrados de la siguiente manera: “un representante de la SEDESOL, un representante de la sociedad civil organizada y un representante de una institución académica”; y, un representante del gobierno estatal, cuando los estados aportaban recursos<sup>39</sup>. Con esta modificación, en el año 2000 dejó de ser explícito en la norma que los representantes de OSCs fueran propuestos por los CTONG; de esta manera, estos consejos, que generalmente se integraban por organizaciones afines a los gobiernos federal y estatales y que además de participar en la dictaminación, podían someter proyectos a concurso<sup>40</sup>, comenzaron a perder fuerza política en el PCS.

El presupuesto del Fondo se incrementó año con año; en 1999 alcanzó los 102 mil millones de pesos, cantidad diez veces superior al presupuesto de 1993 (Ver **Figura No. 28** del apartado 2.5 del **capítulo IV**) y se apoyaron 841 proyectos (INDESOL, 2001, p. 5). En el año 2000 el Fondo de Coinversión Social cambió de denominación a Programa de Coinversión Social (PCS) y su presupuesto, que tenía origen en el Ramo 26, pasó al Ramo 20, Desarrollo Social<sup>41</sup> (SEDESOL, 2000). En ese año también se dispuso la elaboración de un Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil (SIOS) y se diseñó y puso en operación un mecanismo de consulta telefónica, una página de internet y un centro documental sobre el Programa.

---

<sup>38</sup> RO 1999, Fracción VIII.

<sup>39</sup> RO, 2000, Numeral 9.2.

<sup>40</sup> Entrevista 6 (10 de octubre de 2008).

<sup>41</sup> En el año 2000, el presupuesto de la federación fusionó el Ramo 26, Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, al Ramo 20, Desarrollo Social.

Tras el triunfo de Vicente Fox para la presidencia de la República, durante el periodo de transición, se realizaron mesas de diálogo entre representantes del gobierno electo y de OSCs, en donde el impulso a la transparencia de los programas de asignación de fondos públicos a OSCs fue uno de los temas ampliamente discutidos. Como efecto de esta vinculación, la nueva administración incorporó en su gabinete a algunas personas con trayectoria en organizaciones ciudadanas y cívicas.

## **5 EL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL EN EL PERIODO 2001-2009**

En septiembre del 2001, el INSOL se transformó en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y fue nombrado como su Director Rogelio Gómez Hermosillo, quien contaba con amplia experiencia como líder de organizaciones sociales. Su gestión duró menos de un año porque fue designado como Coordinador del PROGRESA, posteriormente renombrado Oportunidades. Al frente de INDESOL, quedó Cecilia Loría, quien también provenía del sector de organizaciones, que había luchado por la equidad de género y había tenido una interlocución importante con el gobierno federal, a partir de la Cumbre de Beijing. Durante su administración, el Programa se modificó sustancialmente, de manera particular para responder a nuevas OSCs que demandaban contar con reglas claras y procedimientos transparentes en la asignación de recursos gubernamentales para apoyar a proyectos del sector.



A pesar de que ya existía la reglamentación para que las dos modalidades del PCS (promoción general y promoción específica) operaran mediante convocatoria y concurso públicos, seguían existiendo algunos márgenes normativos y operativos de discrecionalidad en los procesos de selección de proyectos y asignación de fondos. Por eso, se eliminó la modalidad de invitación a organizaciones y se empezó a asignar la totalidad de los recursos mediante convocatorias públicas<sup>42</sup>. Este fue un cambio fundamental, pues se buscó aplicar las reglas y criterios de manera uniforme a todas las organizaciones, resistiendo las presiones tanto de organizaciones corporativas-clientelistas como de las que estaban cerca del poder<sup>43</sup>. Esto fue posible gracias a la convicción, confianza y, sobre todo, protección que la Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, le otorgó al INDESOL en estos cambios fundamentales.

Respecto a la dictaminación de proyectos, aunque en las RO del 2000 se había establecido que en ambas modalidades los proyectos fueran dictaminados por comisiones tripartitas, el

---

<sup>42</sup> A pesar de que la modalidad de promoción específica continuó hasta 2002, en 2001 fue dictaminada al igual que la modalidad de concursos general.

<sup>43</sup> La incorporación en RO del criterio que impedía a las OSCs participar si existía algún nexo familiar entre sus directivos y los funcionarios públicos encargados de autorizar la asignación respondió a la intención de aislar al Programa de esta presión política. La Fundación Vamos México a cargo de Martha Sahagún de Fox, esposa de Vicente Fox, fue seguramente el caso de mayor presión política al cual el INDESOL estuvo sujeto. El PCS no otorgó recursos a esta fundación, debido a que no cumplía la cláusula señalada. Más tarde, este criterio se incorporó en la LFOSC.

ejercicio del año 2001 fue el primero en que todos los proyectos (de ambas modalidades) fueron seleccionados por comisiones dictaminadoras (INDESOL, 2001, p. 6)<sup>44</sup>. Al dejar de participar los CTONG, el proceso para reclutar dictaminadores quedó a cargo de las áreas del INDESOL y de las delegaciones; se integró un padrón nacional de dictaminadores, con base en su currículum; y, se estableció que en los comités dictaminadores no podían participar representantes de OSCs que estuvieran concursando en la misma convocatoria. En el año 2003 dejaron de participar en los comités dictaminadores los funcionarios de INDESOL, aunque continuaron participando representantes del gobierno que debían provenir de cualquier otra institución (generalmente de la propia SEDESOL).

Como parte de los esfuerzos de modernización del Programa, se diseñó el Sistema de Gestión de Proyectos y se implementó el Sistema de Información SIOS, diseñado en la administración anterior. En estos mecanismos se incorporaron candados para el registro de cada procedimiento, de manera que cualquier intervención por parte de los funcionarios que manejaban el Sistema, dejaba huella. Estas modificaciones le dieron al PCS un carácter más institucional y ganó la confianza en un sector amplio y diverso de OSCs.

Desde su creación, el FCS apoyaba a OSCs constituidas bajo distintas figuras jurídicas, incluyendo organizaciones de auto-beneficio (cooperativas, Sociedades de Solidaridad Social, sociedades de producción rural, uniones de crédito y productores, etc.). Esto fue cambiando en la medida en que se establecieron requisitos y procedimientos más claros para el concurso y la selección de proyectos. Desde principios de la década de los años 2000, comenzó a participar sobre todo una proporción importante de organizaciones constituidas como Asociaciones Civiles (AC) o Instituciones de Asistencia Privada (IAP). En 2005, a raíz de la creación del Registro Federal, que quedó a cargo de INDESOL como Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento, por primera vez, el PCS exigió a las OSCs la Clave Única de Inscripción al Registro (CLUNI) como requisito para participar<sup>45</sup>. Con esta modificación, se oficializó una tendencia que venía ocurriendo de la participación de OSCs sin fines de lucro, de servicios a terceros, y se dejó de apoyar a organizaciones productivas o de auto-beneficio.

También durante esta administración se realizaron otros cambios en el Instituto que fortalecieron al PCS. El INDESOL dejó de operar ciertas actividades de manera directa, transfiriéndolas a otros actores, mediante la inclusión de convocatorias en el PCS. Por ejemplo, desapareció el Programa de Investigación para el Desarrollo Social y se abrió la convocatoria de investigación para centros de investigación y organizaciones; el Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional se reformó para convertirse en un Diplomado de Profesionalización, donde las

---

<sup>44</sup> También en entrevista 6 (10 de octubre de 2008).

<sup>45</sup> La Ley de Fomento no incluye a las OSCs consideradas de auto-beneficio. Para mayor información sobre el Registro Federal y la CLUNI, véase Tapia y Robles (2006) y [www.corresponsabilidad.gob.mx](http://www.corresponsabilidad.gob.mx).

OSCs concursan por ser docentes o sedes en diversos estados<sup>46</sup>. Además, el INDESOL logró la coordinación institucional de convocatorias conjuntas con gobiernos estatales y otras instancias gubernamentales, como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, entre otras.

Al mismo tiempo, se asimilaron en el PCS algunos criterios de focalización de los programas sociales del gobierno federal. A partir del año 2001, el Programa buscó priorizar la atención hacia grupos de población en pobreza extrema, a través del trabajo y fortalecimiento de las OSCs (INDESOL, 2006). En esos años, el PCS “se percibía como una bolsa de recursos financieros que recibía una demanda abierta de solicitudes de apoyo (proyectos) por parte de las organizaciones; la única condición para darles cauce era que se dirigieran al ‘combate a la pobreza’. No se obligaba a que estos proyectos incidieran en las regiones con mayores grados de pobreza y marginación. Esta situación provocaba que las temáticas y características de los proyectos variaran considerablemente” (INDESOL, 2006). En ese año, se creó la modalidad de promoción focalizada, para apoyar proyectos de OSCs en alguna de las microrregiones más pobres identificadas por el gobierno federal. En el año 2003, se crearon convocatorias específicas para promover la equidad de género (INDESOL, 2006) y otras convocatorias destinadas a crear modelos de atención especializados, de acuerdo con las características de la población objetivo<sup>47</sup>.

Durante este periodo el PCS se convirtió en el principal programa del INDESOL, su presupuesto creció 80% entre los años 2000 y 2006 (véase **Figura No. 28** en apartado 2.5 del **capítulo IV**), representando más de 60% del presupuesto total del Instituto. Mediante la operación de este Programa, el INDESOL se convirtió también en el principal enlace, interlocutor y experto entre gobierno y la sociedad civil organizada. Por esos años, el INDESOL lideró la aprobación de la Ley de Fomento y la creación de las otras instituciones derivadas de la Ley, como el Registro Federal, la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo. Se convirtió en la primera dependencia en solicitar la CLUNI como obligación para otorgar recursos públicos.

En el año 2006, el cambio de administración significó un reto para el PCS, pues a pesar de que había logrado un cierto grado de institucionalización; —con RO que proporcionaban mayor transparencia e imparcialidad y con su integración al andamiaje institucional de la Ley de Fomento—, se registraron retrocesos en su operación<sup>48</sup>. Con la llegada de la nueva administración, encabezada por Lydia Madero se reveló que no se había consolidado el servicio profesional de

---

<sup>46</sup> Para mayor información sobre el Diplomado, véase Tapia y Carrillo (en prensa) y Girardo (2006).

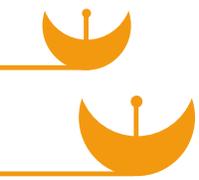
<sup>47</sup> Ejemplos de esta focalización fueron las convocatorias de centros de promoción para infancia en la calle (o “modelos Matlapa”) y la convocatoria de refugios en ciudad Juárez para atender a mujeres y sus hijos víctimas de la violencia intrafamiliar.

<sup>48</sup> A finales de 2005, Cecilia Loria dejó el INDESOL, junto con una buena parte de su equipo, y la sustituyó Martín de la Rosa como Titular, quien estuvo al frente algunos meses hasta el cambio de gobierno en diciembre 2006.

carrera, al concretarse la salida de personal del Instituto que había adquirido experiencia en su operación, además, la consecuente curva de aprendizaje de los nuevos funcionarios implicó un repliegue en la operación del Programa. Por otra parte, las modificaciones a las RO del PCS en estos primeros años tuvieron efecto en la restricción del acceso a los recursos públicos de ciertas OSCs y una mayor fiscalización en algunos procedimientos. En contraste con la administración anterior, la nueva Titular tenía una trayectoria partidista y escaso conocimiento del sector de OSCs, por lo que durante su gestión —que concluyó en marzo 2009 para ser reemplazada por Ana María León, una funcionaria pública con mayor cercanía a las organizaciones— se debilitó el liderazgo informal que INDESOL había tenido dentro del gobierno federal en esta interlocución con sociedad civil.

Se ha documentado una menor transparencia en la operación del Programa, así como el uso de márgenes de discrecionalidad para descalificar en el proceso de selección de proyectos a OSCs que venían trabajando con temas y proyectos muy específicos, problema que se vio intensificado por la escasa experiencia de algunos funcionarios y dictaminadores, y por problemas de operación del PCS (Campillo, *et al.*, 2008). Además hubo una simplificación y acotamiento de los objetivos del Programa, pues un gran número de convocatorias fueron desechadas, especialmente las que trabajaban temas de participación social, fortalecimiento de capital social, monitoreo e incidencia en políticas públicas y las de temas específicos de género.

El análisis de este recuento histórico del Programa deja ver que, para institucionalizar buenas prácticas de colaboración entre OSCs y gobierno, se requiere de un marco normativo desarrollado, pero también que los funcionarios a cargo de las políticas y los programas tengan una visión amplia sobre la necesidad de impulsar el trabajo conjunto. En el siguiente capítulo analizamos la situación actual del sector de OSCs en México y describimos al tipo de OSCs que participan en el PCS.



## CAPÍTULO III. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO Y SU RELACIÓN CON EL PCS

En este capítulo presentamos un panorama general de la situación del sector de OSCs en México, en términos de su estructura y las posibilidades de obtener financiamiento para sus actividades, particularmente, de donativos privados y de fondos del gobierno federal. Para conocer la situación de las OSCs que participan en el Programa, incluimos la caracterización de las organizaciones que respondieron la encuesta elaborada por Alternativas<sup>49</sup>, dirigida específicamente a OSCs que han sido apoyadas por el PCS en alguno de los últimos cuatro años.

### 1 TRAYECTORIA Y CONSOLIDACIÓN DEL SECTOR DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

Existe una amplia literatura que define y explica a las OSCs en México<sup>50</sup>, sector que generalmente se ha definido como sumamente diverso y plural, dividido por el propio marco legal, por sus fuentes de financiamiento y, sobre todo, por su origen histórico y sus diferencias ideológicas (Tapia, 2009). En primer lugar, el sector asistencial que tuvo sus orígenes en las instituciones surgidas de la Iglesia Católica y sus benefactores desde tiempos de la colonia y que, a raíz de las reformas seculares del siglo XIX y principios del XX, pasó a ser supervisado por las Juntas de Asistencia Privada (JAP), con cierta intervención gubernamental en su gestión interna. Actualmente, estas OSCs tienden a utilizar como figura jurídica la de IAP que, generalmente ha contado con el estatus de donataria autorizada para recibir donativos deducibles de impuestos. Estas organizaciones asistenciales han accedido a fondos privados y también han tenido acceso a recursos de instituciones como la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública y sus equivalentes estatales. En segundo lugar, durante el régimen post revolucionario, una parte importante del sector de las organizaciones sociales —con un perfil de organizaciones de auto-beneficio o de miembros— fue utilizado para canalizar beneficios públicos bajo una lógica clientelar, en donde la “variable política” era el criterio más importante de inclusión y, en este contexto histórico, no era raro que las organizaciones dependieran únicamente de los recursos gubernamentales y sus conexiones políticas, intercambiando votos y control político por apoyos

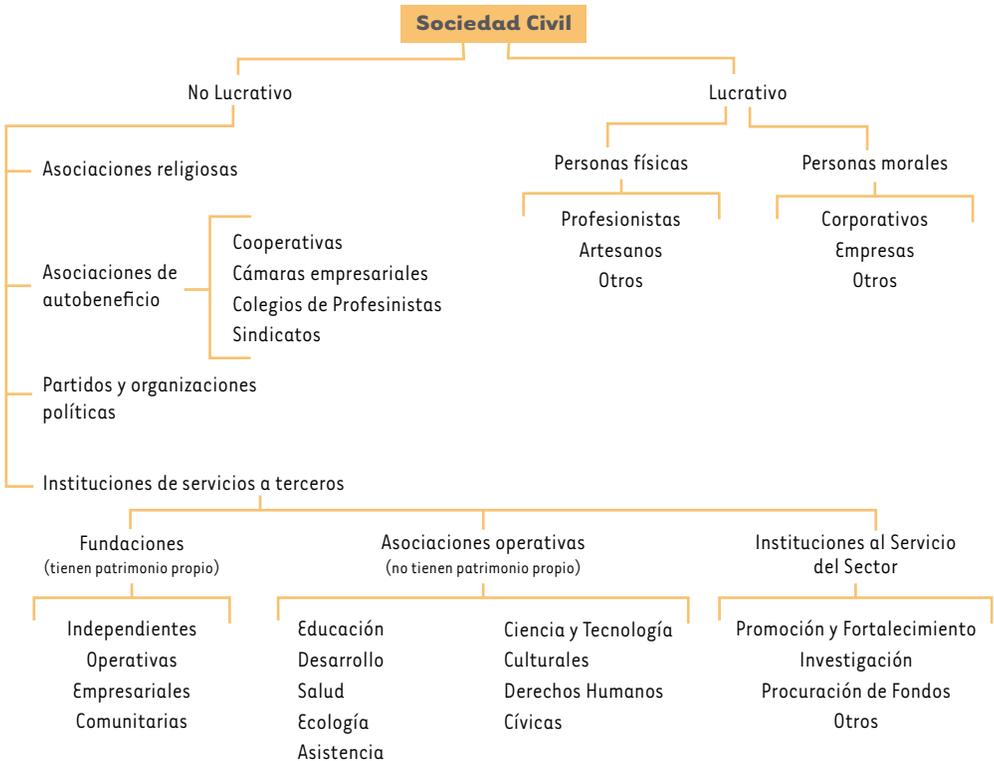
<sup>49</sup> Véase Anexo I para conocer la metodología de la investigación.

<sup>50</sup> Véase Korten (1990), Clark (1991), Carroll (1992), Salamon y Anheier (1992), Diamond (1994) para definiciones sobre sociedad civil. Para México, véase FAM (1995), Olvera (1999, 2003 y 2004), Canto (2004), Verduzco (2003), Torres (1998), Méndez (1996), entre otros.

del gobierno. En tercer lugar, como hemos explicado en el capítulo anterior, durante la década de los ochenta, cobró fuerza la presencia de organizaciones conocidas como organizaciones civiles o de promoción del desarrollo. Inicialmente, muchas de estas organizaciones prefirieron no constituirse legalmente —más tarde, la mayoría se fue constituyendo bajo la figura jurídica de AC— ni solicitar fondos públicos y lograron operar gracias al financiamiento internacional. A fines de la década de los noventa, estas OSCs sufrieron la disminución del financiamiento internacional, y varias de ellas han tenido que recortar programas, personal y salarios o, en el mejor de los casos, quedar bajo la dependencia de un solo donante<sup>51</sup>.

El siguiente esquema, elaborado por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), es útil para describir al sector no lucrativo en México, porque incluye una definición amplia que da cuenta de la composición y de la ubicación del sector. En la **Figura 2**, el sector de OSCs corresponde al conjunto de las organizaciones que aquí hemos llamado de servicios a terceros: fundaciones, OSCs (o “asociaciones operativas”) e instituciones fortalecedoras (al servicio del sector)<sup>52</sup>.

Figura No. 2. Sociedad civil, sector no lucrativo y OSCs en México



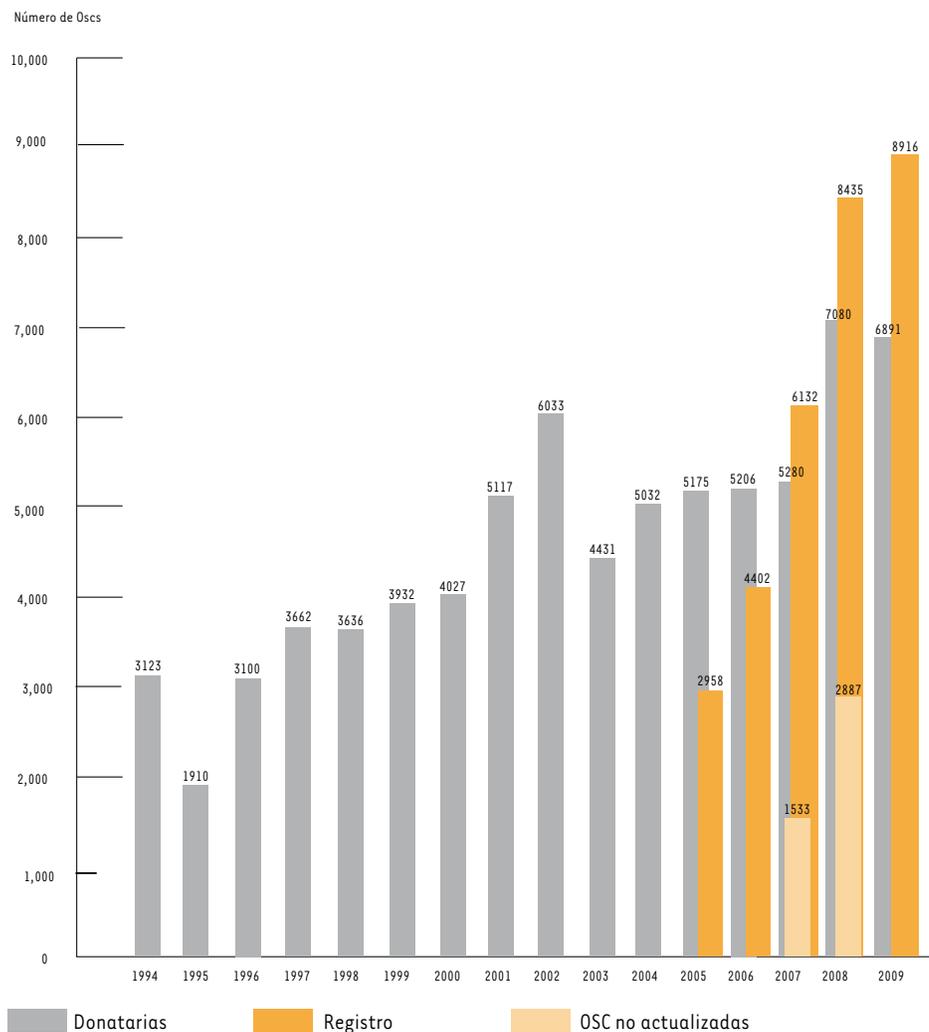
Fuente: CEMEFI (2000).

<sup>51</sup> Véase Shepard (2003) para un recuento de estos procesos en América Latina.

<sup>52</sup> Para un mejor entendimiento de las características y diferencias de OSCs y organizaciones de auto-beneficio o de miembros, también llamadas en México organizaciones sociales, véase Carroll (1992).

Los dos principales registros federales muestran que el sector de OSCs ha crecido sustancialmente: el número de OSCs inscritas en el Registro Federal de OSCs que cuentan con CLUNI pasó de 4,402 en el año 2006 a más de 8,900 a principios del 2009. También el registro de donatarias autorizadas del Sistema de Administración Tributaria (SAT) se ha incrementado; a finales del año 2008 llegó a 7,080 donatarias<sup>53</sup>.

**Figura No. 3.** Número de OSCs inscritas en el Registro Federal, donatarias autorizadas y OSCs no actualizadas en el Registro (no entregaron informe anual)



Fuente: Para donatarias autorizadas (García, *et al.*, 2009, p. 34); para OSCs inscritas y actualizadas en el Registro, base de datos del Registro, proporcionado por el INDESOL (estos datos son de diciembre de cada año, y de marzo para el año 2009).

<sup>53</sup> Una parte de estas donatarias no son OSCs, sino universidades, centros de investigación, escuelas y museos.

Independientemente de que estos datos muestran dinamismo en el crecimiento del número de OSCs, en comparación con otros países, el sector en México es pequeño. Los registros más optimistas indican que existen alrededor de 20 mil OSCs, mientras que en Chile, por ejemplo, con un población mucho menor a la mexicana, existen más de 150 mil OSCs.

Adicionalmente, la cantidad de OSCs que no se actualizan en el Registro, puede estar indicando una alta “mortalidad” de organizaciones: como muestra la gráfica, en 2007 no entregaron informe anual al Registro 1,533 OSCs y en 2008 fueron 2,887 OSCs; más de la tercera parte de las OSCs que estaban registradas en ese año. Detrás de sus cortos ciclos de vida e improvisación están la alta competencia por limitados recursos disponibles, la falta de acceso público y transparente a financiamientos que les permita desarrollar y profesionalizar su trabajo y un marco regulatorio de requisitos legales y fiscales complejos que las organizaciones tienen dificultades en cumplir y que no alienta su desarrollo, como se explica a continuación<sup>54</sup>.

## **2 EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO**

A principios de la década se calculaba que 85% de los recursos de las organizaciones no lucrativas en México eran autogenerados (cuotas, ventas de productos y bienes), mientras que en otros países, en promedio, estos recursos constituían 56% de los recursos del sector (Verduzco *et al.*, 2001)<sup>55</sup>. Es importante indicar que el estudio internacional que refiere esta información utiliza una definición más amplia del sector no lucrativo, al considerar organizaciones profesionales y laborales, que generalmente no se incluyen cuando se habla de OSCs y que cuentan con una mayor capacidad para autofinanciarse.

El sector de OSCs enfrenta dificultades para generar sus propios recursos, y también para obtener donaciones públicas y privadas, principalmente porque no existe un entorno propicio que incentive las donaciones privadas ni políticas públicas de fomento al sector. El mismo estudio calculaba que en México el monto de los **recursos privados o donativos** canalizados al sector no lucrativo representaba 6.3% de sus recursos totales, cifra que en otros países andaba por 11% (*Ibid.*). Un estudio más reciente, realizado con información del SAT sobre las instituciones registradas como donatarias autorizadas que reciben donativos privados, muestra que el monto de los recursos privados donados a OSCs en el año 2006 podría haber sido de alrededor de 40 mil millones de pesos (donativos en efectivo y en especie)<sup>56</sup> (García *et al.*, 2009). Sin

<sup>54</sup> Existen varias publicaciones que señalan las dificultades del marco regulatorio para el sector de OSCs, en [www.alternativasociales.org](http://www.alternativasociales.org), se encuentran las publicaciones de Alternativas y Capacidades y de otras OSCs: “Construyendo tu organización e 16 pasos”, “El fortalecimiento institucional de las OSCs en México. Debate, oferta y demanda” y “Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil” y “Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México”.

<sup>55</sup> Este estudio utilizó información de los Censos Económicos elaborados por el INEGI con información del año 1999, en donde se estimaba que existían más de 15 mil organizaciones sin fines de lucro.

<sup>56</sup> Se alerta que este registro del SAT puede estar contabilizando doblemente los donativos.

embargo, el estudio muestra que estos recursos se concentran de varias maneras: el grueso de las organizaciones que reciben donativos privados se ubica en cuatro estados del país, las OSCs apoyadas realizan principalmente actividades en campos de asistencia, educación y desarrollo social, y 63% del monto de los donativos se otorga a 7% de las OSCs (García *et al.*, 2009, p. 57).

Respecto al **financiamiento público**, el estudio internacional al que hemos hecho referencia mostraba que, en el caso de México, éste era muy reducido: en el año 2000 estos fondos representaban alrededor de 8.5% del financiamiento total del sector, mientras que en otros países el promedio era de 40% (Verduzco *et al.*, 2001). Uno de los objetivos de promulgar la Ley de Fomento era aumentar los estímulos y apoyos gubernamentales a las OSCs, como lo muestran los datos de la **Figura No. 4**, se ha avanzado poco hacia ese objetivo.

**Figura No. 4.** Recursos federales y número de OSCs apoyadas (2003-2007)\*

AÑO	NÚMERO DE OSCs APOYADAS	OSCs INSCRITAS EN EL REGISTRO	CRECIMIENTO PORCENTUAL ANUAL	MONTO TOTAL DE LOS RECURSOS (MILES DE PESOS)	CRECIMIENTO PORCENTUAL ANUAL
2003	2,606	nd	nd	1,180,655	nd
2005	2,596	2,958	nd**	1,232,992	3%
2006	1,891	4,402	49%	1,659,599	35%
2007	2,876	6,132	39%	2,201,282	32%

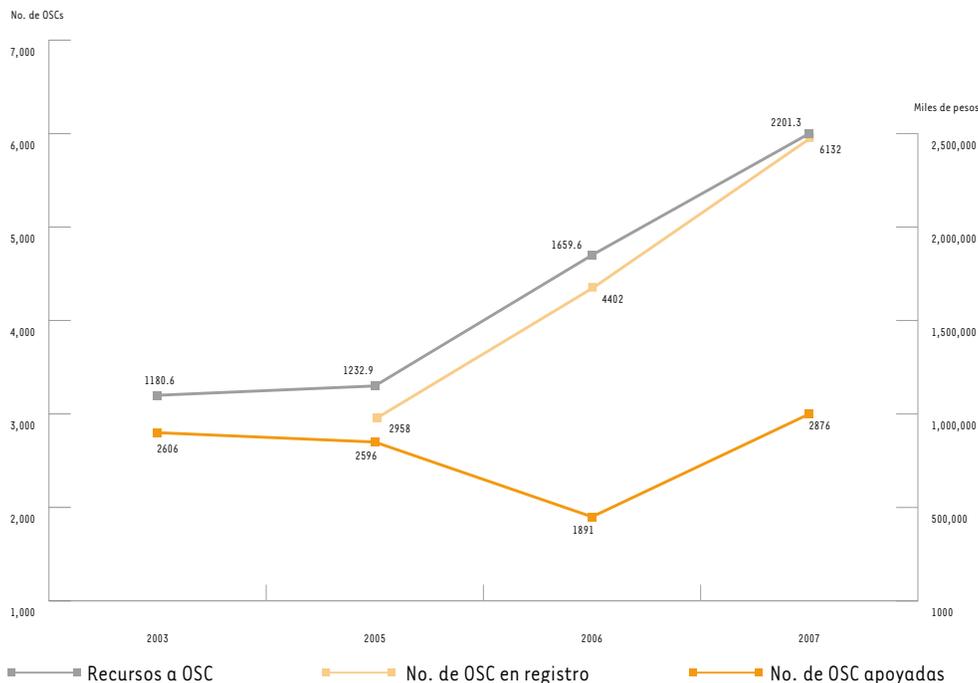
Fuente: Sobre OSCs inscritas, la base de datos del Registro. Para los otros datos: 2003 y 2005 (García *et al.*, 2007, p. 32) y de 2006 y 2007 (Ocejo *et al.*, 2009, p. 24).

\* No fue posible obtener información del año 2004.

\*\* El Registro inició en diciembre de 2004.

Aunque, en efecto, cada año se han inscrito más OSCs al Registro Federal, el número de OSCs que reciben apoyos apenas se incrementó 10% (270 OSCs más apoyadas) entre los años 2003 y 2007 (**Figura No. 4**). En ese último año, menos de la mitad de las 6,132 OSCs que estaban inscritas en el Registro Federal recibieron algún apoyo gubernamental.

Figura No. 5. Recursos federales y número de OSCs apoyadas (2003-2007)



Fuente: Para OSCs inscritas, la base de datos del Registro. Para los otros datos: 2003 y 2005 (García *et al.*, 2007, p. 32) y de 2006 y 2007 (Ocejo *et al.*, 2009, p. 24).

El monto de los recursos públicos destinados a apoyar al sector de OSCs no ha aumentado sustancialmente, ni en la proporción que lo han hecho las OSCs registradas. La gráfica refleja que a pesar del crecimiento de los recursos, el número de OSCs que reciben fondos apenas se incrementa, incluso disminuye en algunos años. Lo anterior se debe al problema de la concentración de los recursos. De acuerdo con estudios recientes, 47% de los fondos federales otorgados en 2007 se canalizaron a 3% de las OSCs y más de 40% de los fondos fueron otorgados a organizaciones de naturaleza distinta a la que describe la Ley de Fomento, “ya que son asociaciones establecidas para apoyar la implementación de programas federales y funcionan en la práctica como el brazo operativo de los programas de la CONADE y del INEA” (Ocejo *et al.*, 2009 p. 37).

Por otra parte, no se ha logrado la coordinación eficiente entre las distintas dependencias federales que operan programas de estímulos y apoyos dirigidos a OSCs (Ocejo *et al.*, 2009 p. 37), ni se han hecho esfuerzos por homologar los distintos programas de manera que se cuente con reglas claras que garanticen la accesibilidad equitativa a los recursos disponibles (Tapia

y Robles, 2006). Existen pocas fuentes de recursos públicos que otorgan financiamiento por medio de convocatorias o que hacen visible sus recursos disponibles y procedimientos para solicitarlos<sup>57</sup>.

Los recursos limitados para la mayoría de las OSCs han llevado a que éstas vivan en medio de una alta rotación de personal, atrayendo a recursos humanos poco calificados y, dada la baja remuneración, con pocas posibilidades de retener a su personal más calificado<sup>58</sup>. Existen contadísimos programas de formación técnica y universitaria para entrenar y vincular a estudiantes para una trayectoria profesional en el sector, la mayor parte de ellos creados por las propias organizaciones<sup>59</sup>. Las OSCs, deben pagar por la capacitación de su personal y dada la alta rotación, constantemente volver a capacitar a sus nuevos colaboradores. Esta es una enorme barrera para su profesionalización, institucionalización y mayor impacto social.

La fragmentación del sector de organizaciones ha impedido reivindicar sus intereses colectivos como sector, visibilizar el trabajo que desempeñan en el desarrollo y bienestar social, por lo mismo, lograr incentivos, estímulos y apoyos públicos para desarrollar mejor su trabajo. En síntesis, el sector de OSCs está en una etapa de formación, con un alto crecimiento de organizaciones nuevas y una incipiente filantropía privada y fondos públicos. La mayor parte de las organizaciones no llegan a madurar por las difíciles e inequitativas condiciones de financiamiento que enfrentan.

A partir de este breve panorama de la situación del sector de OSCs en México, a continuación presentamos algunos resultados de la encuesta elaborada por Alternativas, que reflejan las particularidades de las OSCs que han participado en alguna convocatoria del PCS en el periodo de 2005 a 2008. Esta caracterización resulta relevante porque se trata del programa que apoya a la mayor cantidad de OSCs inscritas en el Registro Federal: 40% de las OSCs que recibieron financiamiento público en 2008 (Ocejo *et al.*, 2009).

---

<sup>57</sup> Para un recuento de programas federales a OSCs y la transparencia de sus procedimientos, véase Tapia y Robles (2007). Para un directorio de instituciones donantes, véase CEMEFI (2005) que reporta 125 instituciones, incluyendo empresas, fundaciones, corporativas, privadas, familiares y comunitarias.

<sup>58</sup> Los partidos políticos, las fracciones parlamentarias, los gobiernos de alternancia y los institutos autónomos, donde la remuneración es mayor, se han nutrido de muchos ex colaboradores de OSCs. Aunque esta tendencia puede tener algunos efectos positivos, también ha implicado una descapitalización de recursos humanos preparados, con liderazgo y conocedores del sector.

<sup>59</sup> Véase Tapia y Carrillo (2008) para una descripción de estos programas y la problemática de la profesionalización y el fortalecimiento de OSCs en México.

### 3 CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE SE RELACIONAN CON EL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL

En este apartado, analizamos información de dos fuentes: 1) el cuestionario aplicado electrónicamente a OSCs<sup>60</sup> y 2) la muestra de proyectos apoyados por el PCS<sup>61</sup>. Adicionalmente, comparamos algunos datos de ambas muestras con la información sobre el conjunto de OSCs inscritas en el Registro Federal de OSCs, cuya base de datos nos fue proporcionada por el INDESOL. Este análisis pretende aportar elementos para conocer el tipo de OSCs que están siendo apoyadas, para mejorar la sistematización de información del Programa y para valorar en qué medida logra cumplir sus objetivos.

Como hemos mencionado, las OSCs que reciben fondos del Programa deben estar inscritas en el Registro Federal y contar con CLUNI. De acuerdo con la muestra de proyectos seleccionada, la mayoría de las OSCs están constituidas como AC (83%) y 13% como IAP. Poco más de la mitad (53%) de las OSCs son también donatarias autorizadas.

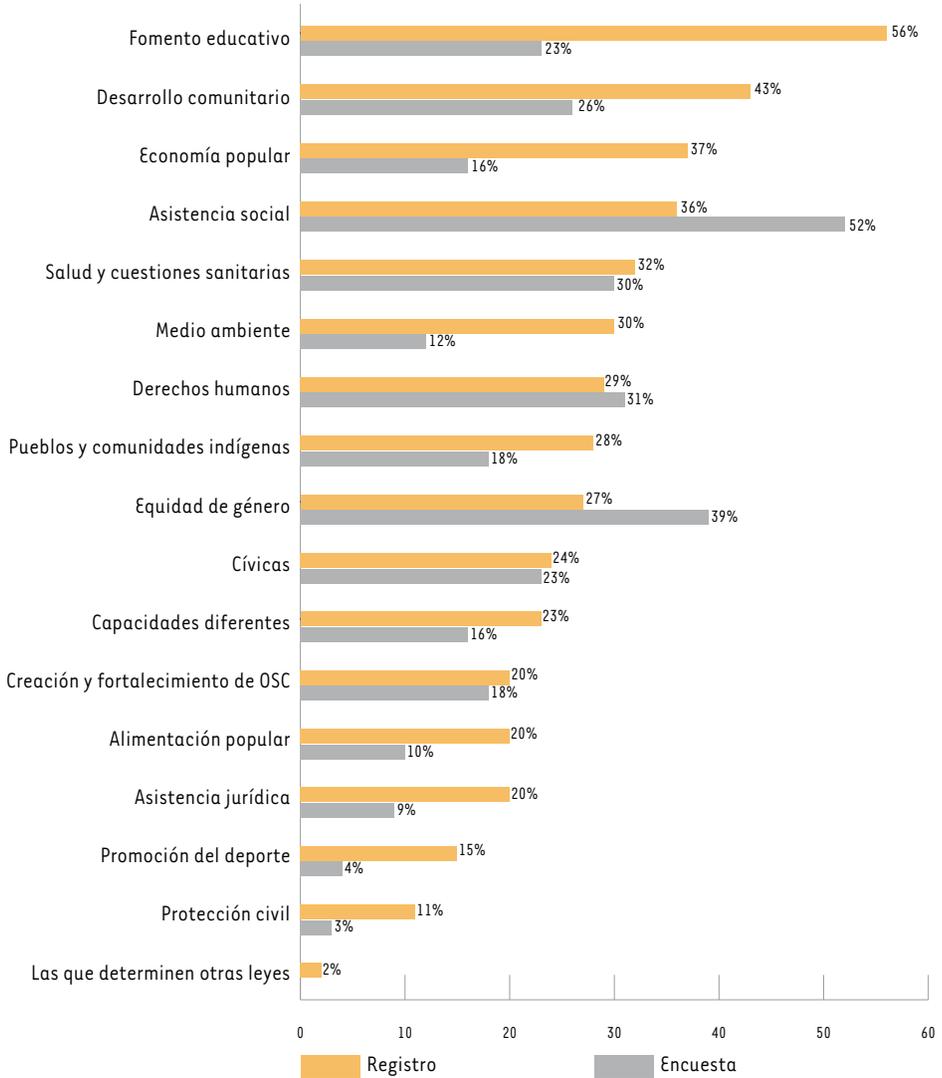
Con respecto a las actividades a las que se dedican las OSCs, en la **Figura No. 6** comparamos la información sobre las OSCs encuestadas que participan en el Programa con las inscritas en el Registro.

---

<sup>60</sup> Véase Anexo I. La encuesta electrónica se aplicó a una muestra no aleatoria, pero representativa de un sector de OSCs que participan en el Programa.

<sup>61</sup> La muestra de proyectos tiene un nivel de representatividad de 30% y se estratificó, de acuerdo con el número de proyectos apoyados por convocatoria seleccionada y por año.

Figura No. 6. Actividades de las OSCs



Fuente: Elaboración propia con información del Registro Federal de OSCs (marzo del 2009) y la encuesta aplicada a OSCs.

Nota: La información del Registro considera todas las actividades que las OSCs manifiestan realizar, como generalmente es más de una, la suma de las respuestas sobrepasa el 100%.

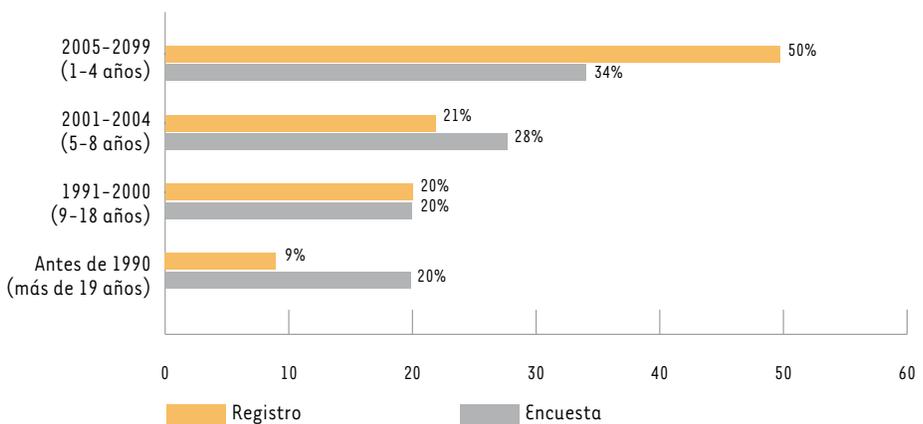
En el PCS participan con mayor frecuencia OSCs dedicadas a asistencia social, promoción de la equidad de género; promoción de los derechos humanos, prestación de servicios para atención de la salud y prestación de servicios para el fortalecimiento del sector de OSCs. En relación con los datos del Registro, sobre las actividades que realizan y reportan las OSCs, podríamos agrupar a las OSCs en tres categorías, según su relación con el PCS: a) las OSCs que tienen

mayor representación proporcional en el Programa que en el Registro: asistencia social, equidad de género, derechos humanos, salud y educación cívica; b) las que tienen participación similar en el Registro y en el Programa, en donde aparecen las dedicadas a la educación cívica y las OSCs que ofrecen servicios de fortalecimiento al sector; y, c) el grupo de OSCs que están ampliamente representadas en el Registro, pero que participan poco en el Programa, en donde las más importante son las OSCs dedicadas a la promoción educativa, cultural, artística, científica y tecnológica y, en segundo lugar, las OSCs de desarrollo comunitario. Otras OSCs que se ubican en esta categoría son las de apoyo a pueblos indígenas, a la economía popular, al medio ambiente, a población con capacidades diferentes, a la alimentación popular, a la promoción del deporte y a actividades de protección civil.

La comparación resulta importante por varias razones, primero porque se trata del programa al que se acerca la mayoría de las OSCs, segundo, porque el INDESOL ha incursionado en convocatorias con temáticas diversas relacionadas con el desarrollo social (las líneas estratégicas del Programa se analizan en el siguiente capítulo) y, tercero, porque no existen programas de coinversión en otras dependencias del gobierno federal. Con la aclaración de que no es posible y, probablemente tampoco deseable, que el PCS apoye a todo tipo de OSCs, los datos reflejan que el PCS no está convocando a las distintas OSCs, según la importancia relativa que tienen en el Registro Federal.

Es importante identificar también el grado de consolidación de las OSCs que participan en el Programa. En la **Figura No 7** se muestra información sobre la fecha de constitución de las OSCs inscritas en el Registro Federal de OSCs, comparada con información de las OSCs que respondieron la encuesta. En ambos grupos se observa una gran proporción de OSCs nuevas.

**Figura No. 7.** Año de constitución de las OSCs

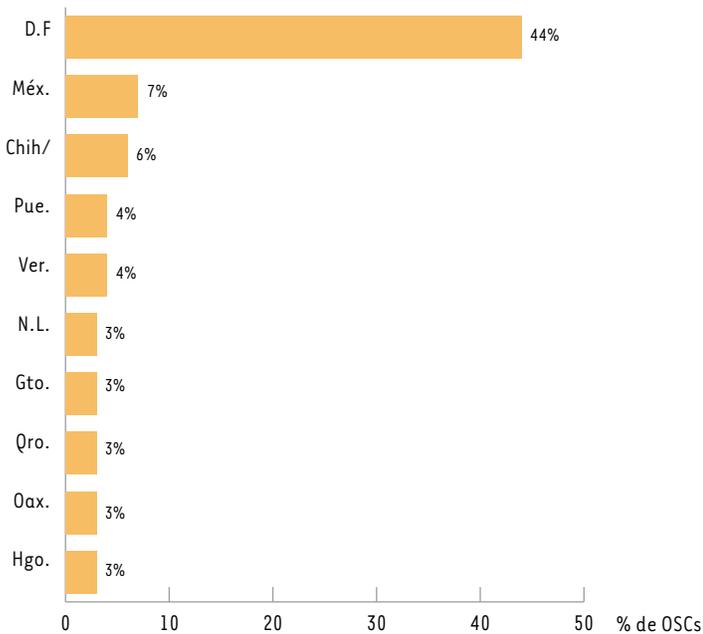


Fuente: Elaboración propia con información del Registro Federal de OSCs (marzo de 2009) y la encuesta aplicada a OSCs.

En el Registro se nota un fuerte crecimiento de las organizaciones en los últimos cuatro años: 50% se crearon en el periodo del año 2005 a 2009, lo cual muestra un sector de OSCs joven que está comenzando a emerger y claramente se observa que estas nuevas organizaciones reciben apoyo del PCS (34% de las OSCs que participan son nuevas). Los recursos federales que reciben estas OSCs nuevas pueden ser importantes como capital semilla para su consolidación. El Programa también otorga fondos a OSCs maduras (20% de las OSCs que respondieron fueron creadas antes de 1990 y 20% se crearon entre 1991 y 2000).

La información sobre las sedes de las OSCs apoyadas y los lugares en donde ejecutan sus proyectos muestra (Figura No. 8), de alguna manera, la capacidad del Programa para canalizar recursos a las distintas regiones del país y, particularmente a las de menor desarrollo.

Figura No. 8. Localización de las sedes de las OSCs apoyadas



Fuente: Muestra de proyectos.

Actualmente, la convocatoria de Promoción General es la única que es operada por las delegaciones de la SEDESOL en los estados; las demás convocatorias son operadas a nivel central, pero en ellas pueden participar OSCs de todos los estados del país y obtener financiamiento para ejecutar proyectos, también en cualquier entidad. Los datos de la muestra no incluyen la convocatoria de Promoción General, de manera que los resultados no reflejan este esfuerzo de descentralización, pero sí son representativos del resto de las convocatorias.

En la **Figura No. 8** no hemos incluido datos del Registro Federal, pero sabemos que alrededor de 30% de las OSCs inscritas tienen su domicilio en el Distrito Federal, 7% en Veracruz, 6% en Estado de México y el resto se distribuye entre 1 y 5% en las demás entidades federativas. Las OSCs que participan en el Programa se concentran aún más: 44% se encuentran en el DF y 7% en el Estado de México. Las OSCs no necesariamente realizan sus proyectos en las entidades en donde se localizan, en el siguiente capítulo mostramos los resultados sobre la distribución regional de los proyectos apoyados por el Programa.

**Figura No. 9.** Experiencia de las OSCs en el tema de la convocatoria (años promedio)

CONVOCATORIA	2005	2006	2007	2008	PROMEDIO
Asistencia Social	11.6	6.9	14.1	8.4	10.2
Equidad de Género	5.9	4.3	11.3	8.5	7.5
Profesionalización	3.7	4.5	9	9.7	6.7

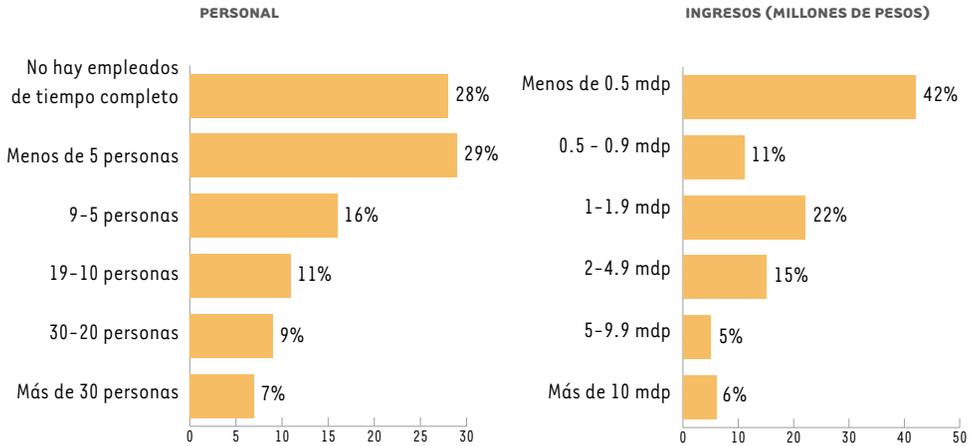
Fuente: Muestra de proyectos apoyados.

En promedio, el Programa apoya a OSCs con suficiente experiencia en sus temas de trabajo. El tiempo de experiencia en el tema varía según la convocatoria en la que concursan; las OSCs que participan en la convocatoria de Asistencia Social llevan más años trabajando en su tema (10 años promedio) y las que participan en la convocatoria Profesionalización cuentan con menos experiencia (6.7 años promedio)<sup>62</sup>.

Para clasificar a las OSCs que participan en el Programa según su tamaño, utilizamos los datos sobre el número de personas que laboran en la organización y el monto de financiamiento anual de las OSCs encuestadas. Según se observa en la Figura No. 10, la mayoría de las OSCs que participan en el PCS son pequeñas, tanto por el tamaño de su personal, como por sus ingresos anuales (calculados para el año 2007).

<sup>62</sup> Véase Anexo I. Recordemos que la muestra de proyectos fue seleccionada del total de proyectos apoyados por el PCS en los cuatro años (2005-2008), y de tres convocatorias que consideramos que son representativas de los temas que apoya el Programa y del perfil de OSCs que realizan actividades relacionadas: Asistencia Social (AS), Equidad de Género (EG) y Profesionalización (PF).

Figura No. 10. Porcentaje de OSCs, según tamaño del personal e ingresos anuales

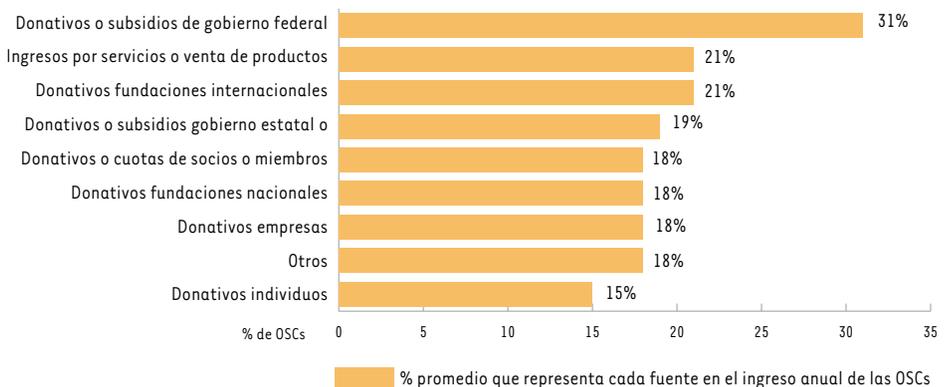


Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.

Más de la mitad de las OSCs podrían considerarse pequeñas, porque operan con presupuesto menor de 900 mil pesos y con cinco o menos personas de tiempo completo (53% y 57%, respectivamente) y 28% no cuenta con empleados de tiempo completo. Aunque en menor proporción, también es importante la participación en el PCS de OSCs grandes: el 16% cuentan con 20 o más colaboradores pagados y 11% con ingresos anuales de 5 millones de pesos o más. La participación de OSCs medianas se encuentra entre 27% y 37%.

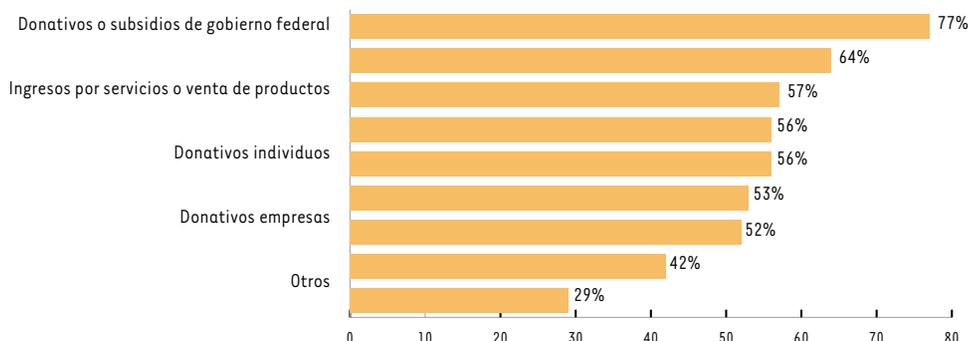
Los datos sobre la estructura financiera de las OSCs (calculado para 2007) reflejan la diversidad de fuentes de financiamientos que utilizan y los esfuerzos que deben realizar para obtener fondos para llevar a cabo sus proyectos.

Figura No. 11. Fuentes de financiamiento de las OSCs en el año 2007



Fuente: Encuesta aplicada a OSCs. Nota: El total no es 100% porque las OSCs respondieron más de una opción.

Figura No. 12. Porcentaje de OSCs, según el origen de su financiamiento



Fuente: Encuesta aplicada a OSCs. Nota: El total no es 100% porque las OSCs respondieron más de una opción.

De acuerdo con la información que proporcionaron las OSCs, mediante la encuesta electrónica, una alta proporción de OSCs recibe recursos del gobierno federal, lo cual es natural por el carácter particular de la muestra<sup>63</sup> y, en promedio, estos recursos representan una tercera parte del financiamiento anual de las OSCs. También es importante la proporción de OSCs que reciben financiamiento de gobiernos estatales y municipales; en este último caso, se debe tratar de montos pequeños pues representan una proporción más baja de su ingreso anual (menos de 20%). Es probable que recibir recursos de un nivel de gobierno (el federal) ayude a gestionar recursos en otros niveles de gobierno. El tercer lugar, las OSCs auto financian sus actividades, más de la mitad de las OSCs obtiene ingresos mediante la venta de servicios o productos y de las cuotas de sus miembros<sup>64</sup>. También más de la mitad de las OSCs recibe donativos de fundaciones nacionales, empresas e individuos, aunque estos apoyos constituyen una proporción menor del financiamiento de las OSCs (18% en cada caso). En menor proporción, las OSCs reciben apoyos de fundaciones internacionales, estos fondos representan más de 20% de sus ingresos anuales, en promedio.

En la **Figura No. 13** mostramos la proporción que representan los recursos del Programa en la estructura financiera de OSCs participantes. Los datos no pueden generalizarse al sector pues recordemos que para ser parte de esta muestra, las OSCs deben haber recibido fondos públicos a través del PCS, al menos en uno de los últimos cuatro años.

<sup>63</sup> Recordemos que una de los requisitos para responder el cuestionario fue que la OSCs hubiera participado en el PCS en los últimos cuatro años.

<sup>64</sup> Este dato sobre la capacidad de autofinanciarse de las OSCs difiere del que indica el estudio internacional comparativo (85%) (Verduzco, *et al.*, 2003). Probablemente porque el estudio referido incluye en su definición de “tercer sector” a organizaciones laborales y profesionales, un sector muy amplio en México (sindicatos, cooperativas, empresariales, etc.).

Figura No. 13. Proporción que representan los recursos del PCS en los ingresos anuales de las OSCs

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

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.

Para casi 40% de las OSCs que respondieron la encuesta, los recursos del Programa representan entre 11% y 30% de sus ingresos anuales y para 30% representan menos de 10%. Sólo una quinta parte de las OSCs de la muestra indican que los recursos del PCS representan más de la mitad de sus ingresos anuales. En promedio, los recursos del Programa representan alrededor de una tercera parte de los ingresos de las OSCs apoyadas. Este dato no puede considerarse elevado, como referencia contamos con el estudio comparativo (Verduzco, 2003), que señala que en los países que participaron en el estudio, los fondos públicos representaron en promedio 40% de los ingresos de las OSCs, México fue el país con menor proporción de fondos públicos en la estructura financiera de las OSCs, con 8%.

Figura No. 14. Proporción que representan los recursos del PCS en los ingresos anuales de las OSCs, según su tamaño en 2008

PROMOCIÓN DE RECURSOS DEL PCS	OSCs MUY GRANDES (MÁS DE 30 EMPLEADOS)	OSCs GRANDES (30-20 EMPLEADOS)	OSCs MEDIANAS (19-5 EMPLEADOS)	OSCs PEQUEÑAS (5 O MENOS EMPLEADOS)	OSCs MUY PEQUEÑAS (5 O MENOS Y PERSONAL VOLUNTARIO)
Menos del 10%	92%	36%	37%	19%	13%
10% - 20%		36%	37%	26%	9%
21% - 30%	8%	14%	15%	19%	16%
31% - 50%		7%	6%	14%	19%
51% - 70%		7%	3%	5%	16%
71% - 90%			3%	12%	9%
Más del 90%				5%	9%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.

En la **Figura No. 14** mostramos los datos sobre la proporción que representan los apoyos del Programa en la estructura financiera de las organizaciones, según su tamaño (calculado de acuerdo con el número de personas que colaboran en 2008). Los recursos públicos representan una mayor proporción del financiamiento total de las OSCs pequeñas, mientras que para las

organizaciones grandes y muy grandes representa un porcentaje pequeño de sus ingresos totales (entre el 10% y el 30%, cuando más). Sería recomendable darle seguimiento a este tipo de información para conocer si las OSCs pequeñas logran disminuir la importancia relativa de los recursos del Programa después de algunos años de participar, logrando que realmente los fondos del PCS sean capital semilla.

Figura No. 15. Uso que hacen las OSCs de los recursos del PCS

RUBROS	2005	2006	2007	2008
Pago de honorarios al personal de la organización	43%	50%	62%	76%
Pago de honorarios a personal externo	41%	41%	54%	66%
Viáticos (incluye renta de lugares)	40%	45%	54%	70%
Recursos materiales (papelería, compra de materiales)	42%	41%	57%	74%
Diseño, publicaciones y materiales de difusión	38%	42%	50%	69%
Gastos administrativos	46%	35%	50%	73%
Otros gastos de operación	37%	34%	53%	76%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.

Nota: Las OSCs podían responder en más de una opción, por eso la suma sobrepasa el 100%.

Los resultados de la encuesta reflejan que, aún los montos pequeños de recursos, como son los apoyos del PCS, resultan relevantes para solventar varias de las necesidades de las OSCs. En la **Figura No. 15** se aprecia como cada año es mayor la proporción de OSCs participantes que utilizan los recursos del Programa para cada uno de los rubros del presupuesto de los proyectos.

Figura No. 16. Contratación de personal para realizar actividades contempladas en los proyectos del PCS

El personal interno lleva a cabo las tareas sustanciales de los proyectos, pero se contrata a personal externo complementario.	50%
No se contrata personal externo.	24%
Se contrata personal externo para las tareas sustanciales de los proyectos, aunque también se cuenta con personal interno.	22%
No contestó	4%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.

Respecto al rubro de honorarios, 66% de las OSCs (en 2008) utilizaron parte del apoyo para contratar personal externo. La mitad de las OSCs apoyadas utilizó personal propio para llevar a cabo las tareas sustanciales del proyecto, pero además contrató personal externo. Una cuarta parte contrató personal externo para realizar las tareas sustanciales, probablemente consultores, docentes de talleres o personal para prestar un servicio de manera temporal.

La **Figura 17** muestra el otro lado de este aspecto: cómo las actividades de las OSCs de la muestra se ven afectadas durante el periodo del año en que no se cuentan con apoyo del Programa (generalmente, los primeros 4 ó 6 meses del año).

**Figura No. 17.** Actividades de las OSCs durante los meses en que no recibe recursos del PCS.

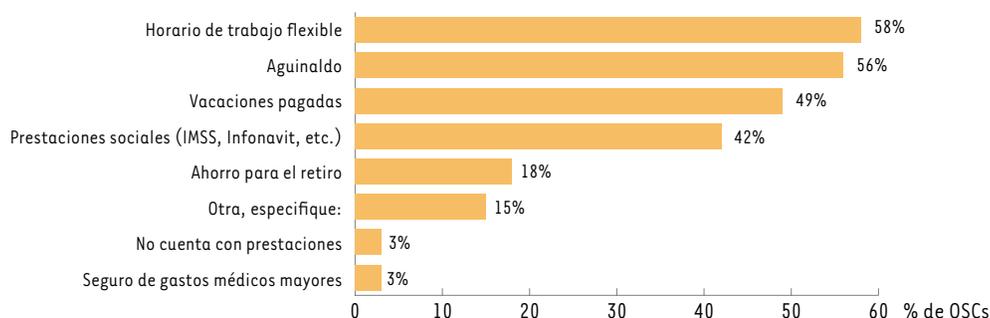
Las actividades generales se mantienen, pero no se realizan cierto tipo de proyectos.	66%
Se reduce el número de beneficiarios de la organización.	25%
Se reducen las actividades.	23%
No cuenta con personal remunerado.	20%
Se reduce el número de personal remunerado.	19%
No cambia nada en la organización.	13%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs. Nota: la suma excede 100% porque las OSCs podían elegir varias opciones

Solamente 13% de las OSCs señalan que su trabajo no se ve afectado cuando no reciben financiamiento del INDESOL, seguramente se trata de las organizaciones con mayor cantidad de recursos. La mayoría de las OSCs encuestadas (66%) indica que, cuando no obtiene apoyo del Programa, puede continuar realizando las tareas esenciales de la organización, pero tiene que dejar de realizar algunos proyectos. Entre los principales efectos de no recibir el apoyo del Programa se encuentran: la reducción del número de beneficiarios de sus proyectos; el paro de algunas actividades, la reducción del personal remunerado, incluso algunas OSCs definitivamente no pueden contratar personal remunerado cuando no reciben recursos del PCS.

Debido a la escasez de recursos económicos, las OSCs enfrentan dificultades para proporcionar las mejores condiciones laborales a su personal. Por lo general, como se observa en la Figura 18, quienes laboran en estas OSCs no cuentan con todas las prestaciones de ley.

**Figura No. 18.** Prestaciones laborales en las OSCs



Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.

Nota: La opción "otras" incluye vales de despensa, algún tipo de capacitación, bonos u otras compensaciones.

Como vemos, no todas las OSCs pueden proporcionar a su personal algunas de las prestaciones laborales referidas en el cuestionario, como aguinaldo, vacaciones y seguro social, en muy pocas OSCs, los empleados participan en algún sistema de ahorro para el retiro y apenas en 3% se les proporciona seguro de gastos médicos mayores. Es común que las OSCs utilicen estrategias para compensar, como la flexibilidad en el horario y el trabajo de media jornada: 57% de las OSCs ofrecen flexibilidad de horario como prestación y 58% de las OSCs cuentan con empleados de tiempo parcial. Estas condiciones laborales atraen a un perfil de profesionistas, quienes valoran más las horas de trabajo flexible o medias jornadas, que generalmente son mujeres con hijos pequeños.

La caracterización de las OSCs que participan en el Programa nos ayuda a identificar, dentro de la diversidad del sector, un perfil de las OSCs apoyadas y algunas tendencias del Programa. La mayoría de las OSCs apoyadas son pequeñas, con grados distintos de consolidación (OSCs antiguas y nuevas), y con suficiente experiencia en los temas de sus proyectos. Las OSCs pequeñas tienen una mayor dependencia de los recursos públicos; pero en promedio, el monto del financiamiento público no indica que exista dependencia de las OSCs hacia los recursos públicos, pues sólo para una tercera parte de las OSCs representa arriba de 30% de sus ingresos, frente a un promedio internacional de 40%. Por otra parte, encontramos que el PCS tiende a apoyar a OSCs dedicadas a ciertas actividades y no a otras, lo que conduce a la preocupación de si OSCs con alta representatividad en el Registro Federal, como por ejemplo, las dedicadas al fomento educativo, está encontrando canales de acceso a financiamiento público. Se muestra también una mayor concentración de los apoyos del Programa en el DF, en comparación con la propia tendencia de las OSCs a ubicarse en la capital del país.

En los siguientes capítulos explicamos las distintas etapas del PCS, señalando algunas limitaciones de su diseño e implementación, en el contexto de la APF, que afectan el logro de los objetivos del Programa. Analizamos también cómo estas limitaciones tienen efectos en los proyectos que presentan las OSCs a concurso.



## CAPÍTULO IV. DISEÑO Y OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL

El diseño actual del Programa de Coinversión Social (PCS) se consolidó entre 1999-2003, cuando se hicieron modificaciones sustanciales para su institucionalización, se incrementó el presupuesto para apoyar proyectos de OSCs y se logró generar suficiente confianza para la participación de las OSCs independientes. Actualmente, el PCS es operado por el INDESOL como organismo desconcentrado de la SEDESOL y en las entidades federativas, su operación está a cargo de las delegaciones de la SEDESOL. El Programa consiste en un sistema de convocatorias públicas anuales para elegir proyectos sociales de OSCs, instituciones de investigación y municipios. Los recursos del Programa provienen de la asignación que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) le otorga a la SEDESOL en el Ramo administrativo 20 Desarrollo Social, Capítulo 4000, catalogados como subsidios y transferencias.

72

El diseño del PCS se basa en la lógica de fondos de inversión social, con base en demanda<sup>65</sup>; los actores sociales del Programa, en su mayoría OSCs, definen los proyectos –objetivos, metas, metodologías y acciones— y su operación dentro de los temas de las convocatorias que emite el INDESOL. El papel del INDESOL consiste en diseñar y administrar los procedimientos de convocatoria, selección y financiamiento de los proyectos sociales, así como evaluar los resultados de estos proyectos y del Programa. Actualmente, el Programa tiene tres vertientes:



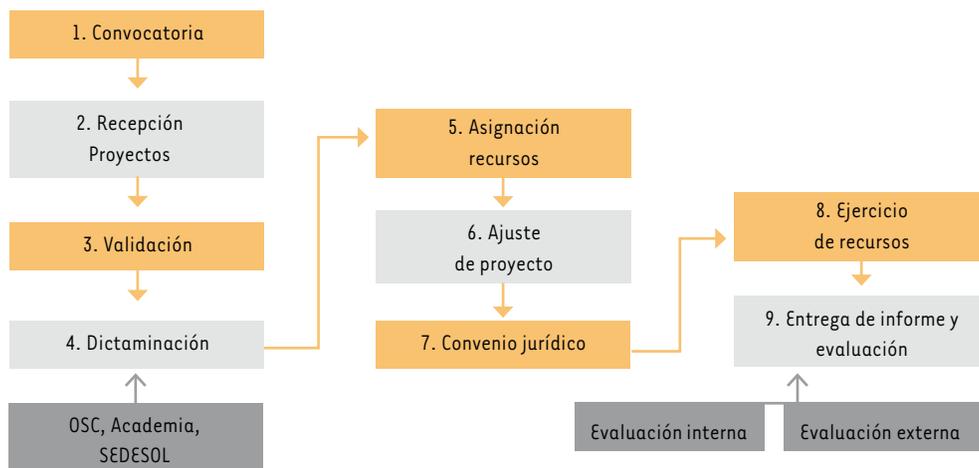
- 1) promoción del desarrollo humano y social,
- 2) fortalecimiento y profesionalización e
- 3) investigación; y sobre estos temas se elaboran las convocatorias.

<sup>65</sup> Los fondos sociales se empezaron a diseñar e implementar durante la segunda mitad de los años ochenta para mitigar los efectos de las crisis fiscal e institucional en algunos países, más tarde se enfocaron hacia la prestación de servicios y la construcción de capacidades locales. Véase: Tandler (1999), Siri (2003), Graham (1994), Narayan y Ebbe (1997), y Stewart y Van der Geest (1995).

## 1 ETAPAS DEL PCS

El PCS se explica a partir de las nueve etapas a la que son sometidos los proyectos:

Figura No. 19. Etapas del PCS



Como todas las dependencias del gobierno federal que operan programas sociales con recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación catalogados como subsidios, el INDESOL debe elaborar unas RO (Reglas de Operación). Este instrumento normativo consiste en un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar de un programa; sus objetivos, población objetivo, beneficiarios, tipos de apoyo, derechos, obligaciones y sanciones, procedimientos (operación, ejecución, evaluación, etc.) y la definición de los actores que participan en cada proceso. Las dependencias elaboran las RO para el ejercicio anual y pueden modificarse cada año<sup>66</sup>.

En primer lugar, el INDESOL emite convocatorias anualmente para que las OSCs y los otros actores sociales sometan sus proyectos a concurso para acceder a recursos públicos (**paso 1**). En las convocatorias se establecen el presupuesto total de la convocatoria, el monto máximo que se puede asignar a cada proyecto, el esquema de dictaminación para la selección de proyectos, los plazos en que la autoridad desahogará las etapas del proceso y los plazos a los que los

<sup>66</sup> Según el Art. 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el proyecto de RO debe presentarse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a más tardar el 21 de noviembre del año anterior a su efecto. La Secretaría debe emitir una autorización presupuestaria en un plazo de 10 días hábiles y cuenta con un plazo de 3 días naturales para hacer llegar las RO a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), que a su vez, tendrá un plazo de 10 días hábiles para emitir un dictamen regulatorio. Las Reglas deberán estar publicadas a más tardar el 31 de diciembre anterior al ejercicio. La dependencia encargada del Programa no tiene obligación de considerar lo que sugiere la COFEMER en dicho dictamen.

participantes deberán sujetarse<sup>67</sup>. No existen fechas determinadas para la emisión de las convocatorias, pero generalmente se publican en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y en el portal del INDESOL durante los primeros meses del año<sup>68</sup>.

Una vez que se reciben y validan los proyectos que cumplen los requerimientos administrativos (pasos 2 y 3), se pasa a la dictaminación de proyectos (paso 4). El INDESOL integra comisiones tripartitas: un representante de OSCs, un miembro de la academia con experiencia en la materia y un funcionario gubernamental (que no labore en el INDESOL), quienes se encargarán de seleccionar los proyectos que pueden recibir financiamiento. Las comisiones son independientes del Instituto y en cada una participa como secretario técnico un funcionario del INDESOL, que modera el proceso de deliberación, pero no tiene voto.

Los dictaminadores evalúan los proyectos de acuerdo con su viabilidad técnica, metodológica, financiera y su impacto social. Los criterios para la dictaminación de proyectos son los siguientes:



- a) Que los objetivos del proyecto sean congruentes con el objeto social de la OSCs.
- b) Que se identifique el problema que se atenderá y las posibles alternativas de solución.
- c) Que exista concordancia entre el diagnóstico, los objetivos, las metas y las acciones propuestas.
- d) Que las metas sean claras y cuantificables.
- e) Que se defina el material probatorio con el cual la OSCs confirmará el cumplimiento de las metas.
- f) Que el presupuesto y el uso de los recursos corresponda con el planteamiento general del proyecto.
- g) Que el proyecto busque incidir en la población objetivo a la que está dirigida cada convocatoria.
- h) Que contenga mecanismos de seguimiento y evaluación, así como de transparencia y rendición de cuentas. (INDESOL, 2008).

Se eligen los proyectos que, de acuerdo con los criterios anteriores, obtengan una calificación mínima de 70%<sup>69</sup>. Una vez que los proyectos han sido dictaminados, el INDESOL asigna los

<sup>67</sup> De acuerdo con las RO, hasta el año 2005, las OSCs podían presentar hasta 5 proyectos, 3 de los cuales podían recibir apoyo; en 2007 se redujo a 3 el número de proyectos que se podían presentar y a 2 el de los que podían recibir apoyo; y, desde 2008, las OSCs pueden presentar dos proyectos y ambos pueden ser financiados, si el Instituto cuenta con suficientes recursos.

<sup>68</sup> Igual que en el caso de las RO, el INDESOL elabora un anteproyecto de cada convocatoria y lo envía a la SEDESOL para su aprobación. La SEDESOL turna las convocatorias a la SHCP para su aprobación presupuestal y también son revisadas por la COFEMER para obtener el dictamen de impacto regulatorio, o bien, para que la exima de este procedimiento.

<sup>69</sup> El INDESOL debe publicar en su portal los resultados de la dictaminación de proyectos y cuenta con un plazo de 30 días, a partir de la fecha de publicación de los resultados de la dictaminación, para publicar los proyectos que serán efectivamente apoyados.

recursos disponibles para cada convocatoria (**paso 5**) y, en caso de que los recursos no sean suficientes para todos los proyectos elegidos, tendrán prioridad los mejor calificados. Los proyectos elegidos que no alcanzan financiamiento se consideran “proyectos elegibles no apoyados” y podrán ser financiados si en algún momento del ejercicio anual el Instituto dispone de más recursos. El siguiente paso (**paso 6**) es el ajuste de proyectos, en donde los representantes de las OSCs se reúnen con un funcionario del INDESOL para ajustar el proyecto, de acuerdo con las observaciones y recomendaciones de los dictaminadores. Las OSCs presentan sus proyectos los primeros meses del año, pero reciben los recursos generalmente después de abril y, como no pueden ejercerlos más allá del 31 de diciembre, durante esta etapa se ajustan también el calendario de actividades y, sobre todo, el presupuesto de los proyectos.

El **paso 7** es la firma de un convenio entre la OSCs y el INDESOL en donde se expresan las obligaciones de ambos actores para cumplir con los pasos siguientes: el ejercicio y comprobación de recursos y la entrega de los informes parcial y final. Para esto, las OSCs se comprometen a utilizar una cuenta bancaria exclusiva, a ejercer los recursos antes del 31 de diciembre del año en curso, a regresar el dinero que no haya sido ejercido a la Tesorería de la Federación y a conservar documentación probatoria de los gastos del proyecto por cinco años. También las OSCs adquieren la obligación de realizar las actividades señaladas en el proyecto ajustado y a entregar informes parcial y final y el material probatorio en los plazos establecidos. El INDESOL se compromete a entregar una ministración de 50% de los recursos en un plazo no mayor de 30 días después de la fecha de la firma del convenio y el resto de los recursos cuando la OSCs entregue el informe parcial.

Las OSCs se comprometen también a utilizar los recursos para las actividades del proyecto, lo que significa que no se destinará dinero público para los gastos de administración del proyecto como son “compra de bienes inmuebles; otorgamiento de fondos para cualquier tipo de crédito; pago de nómina ni de los impuestos o prestaciones que por ese concepto se generen; pago de honorarios asimilables a salarios; pago de derechos o gastos legales; pago de seguros, y pago de impuestos distintos a los autorizados”<sup>70</sup> (**paso 8**). Finalmente, las OSCs entregan informes parcial y final y el INDESOL cumple con el proceso de evaluación (**paso 9**); el INDESOL tiene la obligación de darle seguimiento a los proyectos apoyados (evaluación interna) y debe encargarse de que una institución académica u organismo especializado realice una evaluación externa del Programa cada año.

## **2 ANÁLISIS DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO Y DE LA OPERACIÓN DEL PCS**

Para analizar de qué manera influyen el diseño y la operación del PCS en su efectividad, agrupamos las etapas de la siguiente manera:

---

<sup>70</sup> Véase RO del PCS, 2009. Anexo 7.



- a) Definición del Programa: objetivos y focalización, elaboración de RO y convocatorias.
- b) Selección y ajuste de proyectos.
- c) Firma del convenio y cumplimiento del contrato: ejercicio de recursos y entrega de informe y materiales probatorios (se desarrollan en el **capítulo V**).
- d) Evaluación de los proyectos y del Programa (se analiza en el **capítulo VI**).

Como hemos señalado en la introducción, una de las hipótesis de este estudio es que la existencia de algunos elementos del diseño y de la implementación del Programa, así como del contexto de la APF, obstaculizan su operación y su potencial, porque acaban incentivando a las OSCs a presentar iniciativas de corto plazo, que puedan llevarse a cabo dentro de los tiempos de operación del Programa y bajo las condiciones de un marco normativo sumamente restrictivo. Para fundamentar lo anterior, a continuación analizamos los objetivos del Programa, la forma en que busca focalizar los recursos hacia su población objetivo y los procesos de selección y ajuste de proyectos. Para indagar en los efectos de estos procesos, incorporamos un análisis del perfil de proyectos apoyados. En el capítulo V explicamos las implicaciones de la normatividad que deben seguir las OSCs para el ejercicio de los recursos y en el **capítulo VI** analizamos la etapa de evaluación del PCS.

## 2.1 Objetivos del Programa

Las RO de un programa son el documento que lo define y en donde se especifica cada uno de sus procedimientos. Para analizar los objetivos del PCS y si éstos se han modificado, retomamos la definición que el INDESOL ha plasmado en las RO de cada ejercicio anual.

Figura No. 20. Objetivos del PCS según las RO vigentes en cada ejercicio anual (1999-2009)

AÑO	
1999	Brindar atención a población en condiciones de pobreza mediante el impulso de proyectos elaborados por organizaciones no gubernamentales orientados a satisfacer sus carencias más urgentes.
2000	Brindar atención a población en condiciones de pobreza extrema, en sus iniciativas de carácter productivo y social, mediante el apoyo de proyectos elaborados y ejecutados por organizaciones de la sociedad civil y/o instituciones.
2001 2002	<p>Impulsar el desarrollo integral de grupos en situación de pobreza extrema y/o, vulnerabilidad social mediante el apoyo corresponsable a proyectos de alto impacto social ejecutados por los participantes.</p> <p><b>Específicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Establecer alianzas con OSCs e instituciones para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>-Reducir la pobreza extrema.</li> <li>-Generar la igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.</li> <li>-Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza.</li> <li>-Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.</li> </ul>

AÑO	
2003 2004	<p>Impulsar la corresponsabilidad entre gobierno y los agentes corresponsables para fomentar el desarrollo social integral de la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social, por medio de la coinversión en proyectos y promoviendo una distribución equitativa entre hombres y mujeres de recursos, oportunidades y los beneficios del Programa.</p> <p><b>Específicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza.</li> <li>- Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.</li> <li>- Crear conocimientos que permitan mejorar la política social.</li> </ul>
2005 2006	<p>Fomentar el desarrollo social de la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género y vulnerabilidad, a través de la coinversión y corresponsabilidad del gobierno y la sociedad civil.</p> <p><b>Específicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer las acciones de los actores sociales para el desarrollo social, especialmente de los grupos vulnerables.</li> <li>- Fortalecer y ampliar el capital social para el desarrollo de la población vulnerable.</li> <li>- Favorecer la promoción y defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de la población objetivo.</li> <li>- Fortalecer las políticas públicas de desarrollo social mediante la generación de conocimientos en la materia.</li> </ul>
2007	<p>Fomentar el desarrollo social y humano de la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social, a través de la participación corresponsable de los actores sociales, para permitir que el individuo y su comunidad creen su propio desarrollo.</p> <p><b>Específicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer las acciones de los actores sociales para el desarrollo de la población objetivo.</li> <li>- Promover la generación y ampliación del capital social, mediante el fortalecimiento de los actores sociales que generan redes, cooperación y acción colectiva para el desarrollo social.</li> <li>- Favorecer la promoción y defensa de los derechos de la población objetivo del Programa.</li> <li>- Fortalecer políticas públicas de desarrollo social mediante la generación de conocimientos en la materia, que mejore las condiciones de vida de la población objetivo.</li> </ul>
2008	<p>Contribuir al desarrollo de capital social, mediante la acción corresponsable entre gobierno y sociedad, para atender necesidades de los grupos sociales en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social.</p> <p><b>Específicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer a los actores sociales mediante a ejecución de proyectos dirigidos a promover el desarrollo social y humano.</li> <li>- Promover la generación y ampliación del capital social, mediante el fortalecimiento de los actores sociales que generan redes, cooperación y acción colectiva para el desarrollo social.</li> <li>- Favorecer la promoción y defensa de los derechos para el desarrollo de la población objetivo del Programa.</li> <li>- Fortalecer políticas públicas de desarrollo social mediante la generación de conocimientos en la materia, que mejore las condiciones de vida de la población objetivo.</li> </ul>
2009	<p>Contribuir a la igualdad de oportunidades construyendo capital social, mediante el fortalecimiento de los actores sociales que ejecutan proyectos de coinversión para atender población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social.</p> <p><b>Específicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer a los actores sociales con la ejecución de proyectos de coinversión.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de las RO del PCS. Para los años 1999 y 2000 (Sánchez *et al.*, 2001).

El PCS se inserta en la política de combate a la pobreza del gobierno federal, por lo que uno de sus objetivos generales es atender a grupos de población pobre. Por su enfoque de demanda, se basa en el supuesto de que los actores sociales a quienes se dirige (OSCs, instituciones de educación superior y municipios) cuentan con experiencia y capacidades para reconocer y atender problemáticas que, por su particularidad, escapan a los grandes objetivos de la política social del gobierno, de manera que, entre sus objetivos debe considerar el fortalecimiento de estos actores (en su mayoría OSCs). Aunque estos dos objetivos podrían articularse e ir de la mano, en la práctica se dificulta establecer la normatividad y los procedimientos para cumplirlos.

Los objetivos definidos en las RO de cada ejercicio anual reflejan los intentos por plasmar, en este instrumento normativo, elementos para incorporar los supuestos de un programa por demanda. Los primeros documentos institucionales contemplaban la participación de las OSCs como una relación de corresponsabilidad con el gobierno, más adelante se habló del establecimiento de alianzas y del impulso a proyectos diseñados y ejecutados por las OSCs. En el año 2005 se incluyó, de manera explícita en las RO, el objetivo de fortalecer a los actores sociales del desarrollo (sin mencionarlos específicamente); en las RO de los años 2007 y 2008 se reconoce que estos actores sociales, además de promover el desarrollo social, generan redes, confianza, cooperación y acción colectiva.

Mediante las primeras evaluaciones externas del Programa se debatió sobre los obstáculos para cumplir los objetivos del PCS, planteados según sus supuestos. Por un lado, se sostenía que la “la confusión de objetivos puede llevar a un uso ineficiente de recursos, mientras que una definición precisa y transparente de objetivos prioritarios puede hacer que un programa bien diseñado obtenga resultados muy positivos” (Esquivel *et al.*, 2000, p. 10). Por lo anterior, esta evaluación señalaba que la población objetivo del Programa era ambigua, “no es claro si se pretende apoyar a grupos vulnerables de población o promover el fortalecimiento institucional a través de las organizaciones civiles” (Esquivel *et al.*, 2000, p. 98) y, que este problema, junto con otros identificados, hacía que los recursos del Fondo adolecieran de una alta relación costo – efectividad (Esquivel *et al.*, 2000, p. 99). Por el otro lado, en la evaluación de los años 2001 y 2002 se hizo una defensa sólidamente argumentada sobre las ventajas de atender la pobreza mediante el apoyo a proyectos de OSCs, frente a otros programas gubernamentales de combate a la pobreza. Una de sus conclusiones fue que este enfoque del Programa constituía su mayor riqueza (Conde, 2003, p. 1).

En la práctica, el objetivo del PCS ha sido atender a grupos de población pobre (o en condiciones de marginación o vulnerabilidad) y el vehículo para lograrlo ha sido apoyar proyectos que realizan las OSCs; pero, frente al impulso por focalizar mejor los recursos hacia grupos específicos de población, ha perdido importancia el debate sobre la capacidad del Programa para fortalecer a las OSCs. Esta dificultad para articular los dos principales objetivos del Programa tiene efectos

en su operación, así como en la orientación de los proyectos que presentan las OSCs y, como se muestra en el último capítulo, en las posibilidades para evaluar los logros de los proyectos y el impacto del Programa. Ciertamente, continúa siendo uno de los principales retos del INDESOL mantener la libertad con que cuentan los actores para identificar y proponer soluciones a problemas sociales y, al mismo tiempo, promover una política social articulada y con resultados e impactos sociales.

## 2.2 Población objetivo

El cambio de directrices en la política de combate a la pobreza del gobierno federal ha incidido en los programas sociales y en el PCS. En los primeros años del Programa, su población objetivo eran grupos de población en pobreza y a partir del año 2000, siguiendo los criterios para los programas sociales, el PCS precisó su población objetivo y empezó a utilizar el término población en pobreza extrema. En 2001 se incorporó en los objetivos del Programa la atención a población en vulnerabilidad social y en 2003 se incluyeron los grupos de población en condiciones de exclusión, marginación o desigualdad por género. Respecto a la localización geográfica de los proyectos, a partir del año 2001 se empezó a dar prioridad a los proyectos que se desarrollaran en microrregiones. En 2004, mediante la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), se decretó la atención de los programas sociales en zonas prioritarias, referidas como las áreas geográficas con índices de pobreza y marginación de la población con insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social<sup>71</sup>. Este punto no se incluyó en los criterios de selección de proyectos, pero sí como una pauta para otorgar un monto mayor a los proyectos que se ejecutan en municipios definidos por la SEDESOL como zonas de atención prioritaria.

En los ejercicios de los años 2003 y 2004 el Instituto emitió convocatorias en temas especializados como un intento por focalizar los recursos del PCS; en el año 2005 se regresó al esquema de convocatorias generales, pero manteniendo algunos criterios para otorgar mayor apoyo a proyectos focalizados a temas o grupos de población específicos. Por ejemplo, en el caso de la convocatoria de promoción de la equidad de género, hubo convocatorias especiales en esos años y, desde el año 2005, se emite una convocatoria general, pero incluyendo un esquema para otorgar un monto mayor a los proyectos dirigidos a problemas particulares, como la operación de refugios y centros de atención de violencia contra las mujeres (en 2005), la capacitación, investigación o realización de alguna intervención especializada en el tema (en 2008), o a fomentar la constitución de redes sociales (en 2009)<sup>72</sup>.

## 2.3 Reglas de operación, convocatorias y presupuesto de PCS

Como se mencionó en el capítulo II, el PCS cuenta con RO desde el año 1999<sup>73</sup>; el análisis de este

---

<sup>71</sup> LGDS, 2004, Artículos 29 y 30.

<sup>72</sup> RO del PCS, 2009.

<sup>73</sup> Anteriormente existía un manual de procedimientos.

instrumento muestra mejoras importantes en términos de transparencia del PCS. El INDESOL define los objetivos de cada convocatoria en función de los criterios que señala la administración en turno para el problema detectado; establece el presupuesto por convocatoria, los montos máximos para los apoyos y las características mínimas de los proyectos. Las OSCs que participan deben ajustar sus proyectos a los criterios de las convocatorias y, de esta manera, el INDESOL puede orientar o incentivar en cierta medida las características de los proyectos que las OSCs presentan.

El INDESOL no ha determinado plazos para la emisión de las convocatorias, ni para el periodo de tiempo que deban permanecer abiertas. En el periodo que seleccionamos para estudiar la operación del Programa (2005-2008), el INDESOL emitió las primeras convocatorias en los meses de marzo o abril, con excepción de los años 2006 cuando dos convocatorias se publicaron los primeros días de enero<sup>74</sup>. Un retraso significativo en el lanzamiento de las convocatorias se realiza a costa del tiempo de preparación de proyectos por parte de los actores sociales, pero también acorta los tiempos para la selección y para la ejecución de los proyectos (en el capítulo siguiente analizamos algunos efectos de la reducción del tiempo de ejecución de proyectos).

El diseño del Programa, junto con la definición de los temas para las convocatorias emitidas y los montos presupuestales asignados a cada una, reflejan la orientación que el INDESOL le da al Programa y a los múltiples temas que apoya. En la **Figura No. 21** retomamos la información disponible sobre el presupuesto que el INDESOL asignó a las distintas convocatorias a partir del ejercicio 2004<sup>75</sup>. Habría que advertir, sin embargo, que por tratarse de un organismo desconcentrado de la SEDESOL que no tiene patrimonio propio, el INDESOL no cuenta con total autonomía para determinar los temas de las convocatorias ni la asignación de presupuesto a cada tema, además de que en ocasiones los recursos llegan etiquetados por el Congreso o por la SEDESOL de cierta manera a temáticas y acciones específicas, sin que el Instituto pueda intervenir en el monto o tiempo en que se le asignan<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Para el ejercicio 2009, las dos convocatorias principales se publicaron en diciembre de 2008.

<sup>75</sup> En 2003 se empezaron a publicar convocatorias sobre diversos temas, pero el INDESOL sólo cuenta con información sistematizada por convocatoria a partir de 2004. Entre ese año y 2008 ha variado el número de convocatorias emitidas por el Programa, en la Figura 21 agrupamos los temas en categorías más amplias, algunas han sido eliminadas o reducidas. Para conocer la forma en que agrupamos los temas, véase Anexo III.

<sup>76</sup> Algunos expertos consultados señalan que existen las disposiciones normativas para que el Instituto establezca las líneas de trabajo prioritarias y asegure recursos para las convocatorias; sin embargo, el nivel de autonomía del Instituto depende de otros factores, como las habilidades políticas y las relaciones con las otras dependencias del Titular y funcionarios responsables dentro del INDESOL. Se analiza con más detalle en el capítulo V.

Figura No. 21. Presupuesto ejercido por temas según las convocatorias emitidas (2004-2008) (miles de pesos)

TEMAS	2004			2005			2006			2007			2008		
	NO. CONV.	PRESU-PUUESTO	%												
Promoción general	1	74,392.1	35	3	78,958.9	40	1	78,853.0	39	1	119,489.8	46	1	119,840.1	46
Asistencia social y atención a grupos vulnerables	1	16,194.2	8	5	28,703.3	15	5	28,330.6	14	3	49,215.3	19	3	34,682.3	13
Equidad de género y prevención de violencia contra las mujeres	5	25,047.3	12	5	28,794.5	15	5	24,462.3	12	1	19,707.2	8	2	24,897.7	10
Desarrollo social, rural, regional y comunitario	1	14,370.1	7	1	14,152.0	7	1	14,942.0	7	2	38,675.0	15	2	43,656.2	17
Part. ciudadana, transparencia y controloría social	5	51,622.1	24	2	7,537.5	4	2	21,234.2	10	0	0.0	0	0	0.0	0
Derechos humanos	2	2,405.6	1	1	1,250.0	1	1	1,970.0	1	1	1,603.2	1	1	966.8	0
Profesionalización y capacitación de OSCs	1	10,270.1	5	1	10,397.8	5	1	12,750.0	6	2	10,631.8	4	1	7,439.0	3
Investigación	1	16,364.5	8	2	16,962.6	9	1	10,285.6	5	1	13,173.2	5	1	11,237.3	4
Fortalecimiento a org. comunitarias e indígenas	0	0.0	0	1	4,273.0	2	1	4,177.1	2	0	0.0	0	0	0.0	0
Protección de áreas naturales y prevención de desastres	0	0.0	0	1	924.2	0	1	4,062.0	2	0	0.0	0	0	0.0	0
Creación y fortalecimiento de capital social	1	1,876.3	1	0	0.0	0	0	0.0	0	2	5,515.4	2	0	0.0	0
Prevención de la violencia y el delito	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	1	14,318.8	6
Desarrollo municipal / Teleaulas	0	0.0	0	1	4,583.5	2	1	3,122.7	2	1	1,886.9	1	1	5,655.3	2
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>212,542.3</b>	<b>100</b>	<b>23</b>	<b>196,537.2</b>	<b>100</b>	<b>2</b>	<b>204,189.4</b>	<b>100</b>	<b>14</b>	<b>259,897.8</b>	<b>100</b>	<b>13</b>	<b>262,693.4</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con información del PCS proporcionada por el INDESOL. Nota: El número de convocatorias varía año con año: en 2004 fueron 15, en 2005 y 2006 fueron 20, 15 en 2007 y 11 en 2008. En el cuadro agrupamos los datos por temas, como se explica en el Anexo III.

La convocatoria con mayor presupuesto ha sido la de Promoción General, a la que se destina 46% de los recursos del Programa y es también la convocatoria que ha aumentado en mayor medida su presupuesto en el periodo analizado. En esta convocatoria se presenta la mayoría de los proyectos; en 2008 representaron 53% del total de proyectos apoyados. Dado que se trata de la única convocatoria operada por las delegaciones estatales de la SEDESOL, el incremento del monto de recursos que se le destina indica un mayor grado de descentralización del Programa. Sin embargo, en la medida en que se incrementan sus recursos, crece la dispersión de los temas de los proyectos apoyados por el Programa por la variedad de temas que se apoyan. Ello parece ir a contracorriente de los esfuerzos que el Instituto ha realizado para reducir el número de convocatorias que emite cada año y concentrar los temas para los proyectos que concursan.

En esta convocatoria participa una proporción importante de proyectos con temas de asistencia social y de atención a la salud, aunque también se presentan proyectos de fomento educativo, o para atender problemas medioambientales, entre otros temas, por lo que podría pensarse que, de esta manera, el PCS está compensando la ausencia de programas de coinversión en otras dependencias gubernamentales. Sin embargo, el Instituto puede estar sacrificando su efectividad para apoyar proyectos más centrados en el tema del desarrollo social, que fortalezcan el tejido social y las capacidades del sector de OSCs. La convocatoria de asistencia social ocupa el segundo lugar, con 13% del presupuesto y 10% de los proyectos apoyados.

Por lo anterior, se requiere que el Instituto defina sus líneas de trabajo prioritarias, en donde se deberá incluir la atención de grupos específicos y el fortalecimiento del sector de OSCs. Esto no necesariamente implica dejar de emitir convocatorias de ciertos temas, pero sí promover que al tiempo que se apoyan proyectos de combate a la pobreza, se fortalezcan las comunidades beneficiadas y de las OSCs que ejecutan los proyectos.

La convocatoria de profesionalización no tiene relevancia en términos presupuestales, se le destina alrededor de 4% del total de los recursos. Pero cobra relevancia porque ha mostrado ser un mecanismo efectivo en la capacitación de un número importante de OSCs, pero evidentemente no está dirigida ni focalizada al combate a la pobreza, pues su población objetivo son las propias organizaciones.

En la **Figura No. 22** presentamos las convocatorias que en la **Figura No. 21** se encuentran agrupadas en el tema de promoción de Equidad de Género. El tema es importante por la diversidad de proyectos y de OSCs que se presentan a concurso y ha sido una prioridad del PCS, al menos desde principios de la década del 2000 (Esquivel, *et al.*, 2000, p. 97).

Figura No. 22. Presupuesto de las convocatorias del tema de equidad de género (miles de pesos 2004-2008)

	2004	2005	2006	2007	2008
Equidad de género en la política social (EG)	12,276	11,495	12,750	19,707	15,911
Fortalecimiento y consolidación de refugios para las mujeres y sus hijos víctimas de la violencia (FR)	4,370	5,517	5,176		
Oportunidades para mujeres con bajos ingresos en áreas rurales (OM)	4,342	2,214	6,750		
Observatorio de Género y Pobreza (OG)			2,370		8,987
Propuestas que fortalezcan los procesos y/o proyectos alternativos o no tradicionales desarrollados por mujeres rurales o indígenas y representen una fuente de generación de ingreso (MR)			2,844		
Equidad de Género, Prevención de la Violencia y Promoción del desarrollo Humano y Social en Cd. Juárez (CJ)	4,060	9,569	7,322		
<b>Total</b>	<b>25,047</b>	<b>28,795</b>	<b>37,212</b>	<b>19,707</b>	<b>24,898</b>

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

Los datos revelan que a pesar de que se han emitido seis convocatorias relacionadas con la promoción de la equidad de género entre 2004 y 2008, el presupuesto total para los proyectos no se ha incrementado, quizá con la excepción del año 2006. En términos proporcionales, los recursos destinados para este tipo de proyectos son menores: en el periodo pasó de representar cerca de 12% al 10% del presupuesto total del PCS.

Volviendo a los temas de las convocatorias, en la Figura 21, se muestra el monto de recursos destinados a diversas convocatorias con el tema de desarrollo social, regional o comunitario. El presupuesto para proyectos de convocatorias en este tema ha crecido de 7% a 17% del presupuesto total del PCS.

La información de la Figura No. 21 muestra también que los temas de participación ciudadana, transparencia y contraloría social, en los cuales incursiona un importante número de OSCs y que son funciones importantes que éstas pueden desempeñar para mejorar las políticas públicas, han dejado de ser financiados por el PCS. En el año 2004 se emitieron 5 convocatorias y en conjunto se les asignó una cuarta parte del presupuesto del Programa; en 2006 se llevaron a cabo dos convocatorias con una décima parte de los recursos y en los siguientes años no hubo convocatoria específicamente para estos temas.

## 2.4 Selección de proyectos

En el proceso de selección de proyectos, el INDESOL ha mejorado los procedimientos en términos de transparencia e imparcialidad, pero también se ha preocupado por operar con criterios de equidad; una de sus acciones ha sido asesorar a las OSCs sobre los procedimientos del Programa y sobre la forma en que deben presentar los proyectos, de manera que las OSCs con menos experiencia participen en igualdad de condiciones. El INDESOL proporciona asesorías de manera individual o convoca a las OSCs a participar en talleres; según se muestra en la Figura No. 23, más de la mitad de las OSCs ha recibido asesoría del INDESOL sobre los procedimientos para llenar los formatos de proyecto, el cumplimiento de los requisitos, la forma de elaborar los proyectos (objetivos, diagnóstico, actividades, etc.) o los presupuestos.

Figura No. 23. Asesorías del INDESOL a OSCs

TIPO DE CONSULTA	ASESORÍA DIRECTA	ASISTENCIA A TALLER
Elaboración de proyectos (diagnóstico, objetivos, actividades, etc.)	66%	67%
Llenado de formatos	77%	41%
Elaboración del presupuesto	64%	50%
Cumplimiento de requisitos	77%	38%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs (Para mayor información sobre la encuesta, véase Anexo I).

Nota: Los datos indican la proporción de OSCs respecto al total de la muestra.

Estos aprendizajes, generados por la participación en el Programa pueden resultar útiles para las OSCs de reciente creación que empiezan a hacer propuestas formales para obtener fondos. En la siguiente Figura se aprecia cómo tiende a reducirse el tiempo que le toma a la organización elaborar un proyecto y llenar los formatos de solicitud de financiamiento a partir de participar por segunda ocasión en el Programa.

Figura No. 24. Días promedio para elaborar el proyecto y llenar el formato de solicitud

	10 DÍAS O MENOS	ENTRE 10 Y 20	20 DÍAS O MÁS
Elaboración de proyectos (Primera vez)	52%	24%	24%
Elaboración de proyectos (Segunda vez)	75%	18%	7%
Llenado de solicitud (Primera vez)	80%	14%	6%
Llenado de solicitud (Segunda vez)	95%	4%	1%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.

La selección de proyectos pasa por un procedimiento de validación, en donde se acredita que las OSCs cumplen con los requisitos del PCS y de la convocatoria específica y otro de dictaminación, en donde se revisa la sustancia del proyecto. Con respecto a la revisión sustancial de los

proyectos, en el **capítulo II** explicamos algunas mejoras del procedimiento de dictaminación, que se ha convertido en una pieza clave de la independencia, imparcialidad y confianza del Programa. Sin embargo, de acuerdo con un ejercicio de monitoreo de la normatividad y operación del PCS, existen todavía problemas para asegurar una selección óptima de proyectos y garantizar una retroalimentación oportuna a las organizaciones: la aplicación no homogénea de los criterios de selección; la falta de información completa de los dictaminadores, sobre los antecedentes y resultados de los proyectos y de las OSCs que concursan; la poca publicidad sobre la integración de dichas comisiones; la carencia de un mecanismo de difusión y acceso oportuno a la información del proceso; entre otros. (Campillo *et al.*, 2008).

Estos problemas se reflejan en los resultados de la encuesta aplicada por Alternativas<sup>77</sup> (**Figura No. 25**): más de la mitad de las OSCs cuyos proyectos fueron rechazados, ya sea durante la validación o durante la dictaminación, no conocieron los motivos del rechazo de su proyecto y una cuarta parte de las OSCs que solicitaron explicación al Instituto sobre las causas del rechazo, no obtuvo respuesta. Cerca del 80% de las OSCs encuestadas indicó que no ha quedado conforme con las respuestas del INDESOL sobre el rechazo de sus proyectos ya sea porque no la conocieron o porque, en su opinión, la razón que proporciona la autoridad no tiene la motivación suficiente, o no existe claridad sobre los mecanismos o las formas para hacerlo del conocimiento de los actores sociales (43% de las OSCs).

**Figura No. 25.** Razones de no elegibilidad

No sabe	59%
Causas relacionadas con la presentación del proyecto: los objetivos no son claros o no son congruentes con las metas o con la metodología, etc.	20%
Causas relacionadas con la metodología: se determinó que no es clara, no es adecuada, no suficiente, etc.	10%
No es un tema prioritario dentro de la situación de este grupo vulnerable.	6%
Causas relacionadas con el presupuesto del proyecto.	3%
Se consideró que el lugar en donde se va a realizar el proyecto no es zona prioritaria para el Programa.	1%
Causas relacionadas con el perfil del coordinador del proyecto.	0%
Otra	11%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs. Nota: El total no es 100% porque algunas OSCs respondieron más de una opción.

Independientemente de los problemas operativos, la dictaminación presenta al menos dos problemas de difícil solución. Primero, el dilema entre el anonimato, como garante de la dictaminación sin presiones externas y la opacidad potencial que esto podría promover. Y, segundo, cómo garantizar que los dictaminadores cumplan el perfil definido y, al mismo

<sup>77</sup> Véase Anexo I.

tiempo, eliminar los posibles conflictos de interés. Estos dilemas se reflejan en opiniones encontradas de los entrevistados sobre la constitución ideal de los comités dictaminadores. Según se muestra en la **Figura 26**, las opiniones difieren sobre si el INDESOL debería hacer públicos los nombres de los dictaminadores de manera anticipada y posteriormente, las cédulas de dictaminación.

**Figura No. 26.** Información sobre nombres y perfil profesional de los integrantes de las comisiones dictaminadoras del PCS

DEBERÍA SER...	
Información pública	59%
Información reservada y/o confidencial durante el proceso deliberativo	24%
Información reservada y/o confidencial durante todo el ejercicio anual	12%
No sabe	5%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.

En la **Figura 27** se muestra que existe confianza en el proceso de dictaminación y en los dictaminadores, pero también una tendencia en los últimos cuatro años de operación del Programa (2005-08) a que ésta disminuya.

**Figura No. 27.** Grado de confianza sobre el proceso de dictaminación y los dictaminadores de proyectos del PCS

AÑO	MUCHA CONFIANZA	ALGO DE CONFIANZA	POCA CONFIANZA	NADA DE CONFIANZA
2005	48%	35%	11%	7%
2006	46%	38%	10%	6%
2007	44%	32%	16%	7%
2008	42%	31%	17%	10%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.

Esta variedad de respuesta en los distintos años, como ya se mencionaba en el **capítulo II**, se explican en gran parte por la personalidad, el liderazgo y la confianza que inspiraron en su momento los diferentes titulares del INDESOL y sus equipos; entre 2001-2005 con Cecilia Loria; en 2006 con Martín de la Rosa y entre 2007-2008, Lydia Madero.

## 2.5 Presupuesto del PCS frente a la demanda de apoyos

En el contexto de la APF, el PCS es poco relevante en términos presupuestales, opera con 0.6% del presupuesto total que la SEDESOL asigna a los 21 programas con reglas de operación y se agrupa entre los cinco programas con menor presupuesto de la dependencia (Cámara de Diputados, 2008). Grosso modo, esta inversión revela la importancia que el gobierno federal asigna al Programa en donde participa el mayor número de OSCs (40% del total de OSCs apoyadas en 2008). Aún así, desde su creación, el Programa no ha dejado de crecer: para el año 2002, el presupuesto había aumentado casi 12 veces y, de ese año a 2008, pudo duplicarse, como se observa en la siguiente Figura.

Figura No. 28. Presupuesto del PCS, número de proyectos apoyados y monto promedio de los apoyos (1993-2008)

AÑO	PRESUPUESTO PARA APOYOS (MILES DE PESOS)	PROYECTOS APOYADOS	PROMEDIO DE APOYO POR PROYECTO (MILES DE PESOS)
1993	10,000	115	62
1994	16,600	328	55.3
1995	28,361	581	47.3
1996	43,952	656	57.2
1997	42,183	592	62
1998	66,161	610	66.7
1999	102,086	841	120
2000	127,700	877	145
2001	116,170	765	150.8
2002	119,500	773	170.8
2003	237,400	1,292	183.8
2004	212,500	1,095	194.1
2005	196,500	1,146	171.5
2006	204,200	1,201	170.02
2007	259,900	1,545	168.2
2008	262,700	1,479	177.6

Fuente: Elaboración propia, para el periodo 1993-2003 se utilizaron documentos del Instituto y evaluaciones del Programa, para 2004-2008 se utilizó información solicitada al INDESOL.

Junto con el presupuesto, el número de proyectos apoyados creció también con rapidez, como resultado de la confianza generada alrededor del Programa y de la participación de un mayor número de OSCs. Entre 1993 y 2003, el presupuesto creció diez veces, pero a partir de ese año el incremento se moderó. Por su parte, el monto promedio del apoyo a cada proyecto creció a un ritmo inferior: en 1999 fue de casi el doble que el del primer año de operación del Programa; a partir de ese año y hasta 2004 mantuvo un crecimiento moderado y, en el ejercicio 2005, a pesar del crecimiento presupuestal, el monto promedio se redujo, sin que se haya recuperado hasta la fecha (el apoyo por proyecto fue 9% menor en el año 2008 que en el año 2004).

Los apoyos que el PCS otorga a las OSCs se consideraron limitados desde las primeras evaluaciones, que recomendaban su ampliación<sup>78</sup>. Y son las OSCs las que han logrado paliar las necesidades de los proyectos, generalmente incorporando una serie de recursos de todo tipo (como llevar varios proyectos a la vez, conseguir apoyos y colaboraciones con otras OSCs, realizar los proyectos con menores recursos, etc.). En el siguiente capítulo analizamos con mayor detalle los efectos del limitado apoyo a las OSCs.

Figura No. 29. Proyectos presentados, proyectos apoyados y elegidos no apoyados (2005-2008)

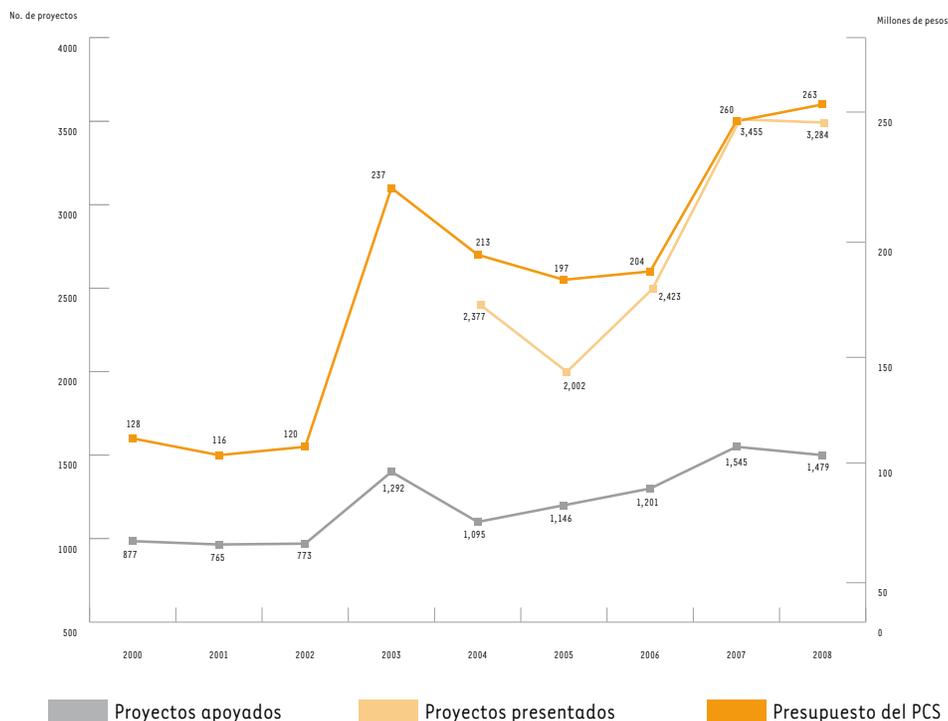
AÑO	2005	2006	2007	2008
Total proyectos presentados	2,000	2,423	3,455	3,284
Total proyectos apoyados	1,146	1,201	1,545	1,479
Porcentaje de proyectos apoyados del total de presentados	57%	49%	45%	45%
Total proyectos elegidos no apoyados	63	169	65	336

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

Al comparar la información presupuestal con el número de proyectos que las OSCs presentan y los que son apoyados, resalta que aún con el incremento presupuestal, el INDESOL no ha tenido la capacidad para responder a la demanda de las OSCs. Por una parte, del año 2005 al 2008, el presupuesto creció 23% y, por la otra, la demanda de apoyos al Programa se incrementó 64%; como resultado, en el año 2005 se apoyó el 57% de los proyectos presentados y en 2008 solamente a 45%.

<sup>78</sup> En estos datos no estamos considerando los efectos de la inflación.

Figura No. 30. Presupuesto del PCS y número de proyectos presentados y apoyados (2000-2008)



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

En la **Figura No. 30** se muestra cómo el ritmo de crecimiento del Programa (presupuesto y proyectos), se interrumpió a partir del año 2003. Se refleja también la diferencia en el ritmo de crecimiento entre el total de proyectos presentados y de los que logran obtener financiamiento.

### 2.6 Ajuste de los proyectos

La etapa de ajuste se creó principalmente con el objeto de que las OSCs pudieran retomar las observaciones y recomendaciones de los dictaminadores de proyectos y esto se lleva a cabo, generalmente con resultados positivos. De hecho, al revisar los proyectos que originalmente presentan las OSCs y los proyectos ajustados, se nota que en los casos en que los proyectos no están adecuadamente elaborados, son mejorados durante el ajuste: probablemente al incorporar las sugerencias de los dictaminadores que ayudan a que las OSCs propongan las actividades con mayor precisión y que los proyectos logren tener mayor congruencia entre la problemática detectada, el diagnóstico y los objetivos.

Sin embargo, la etapa de ajuste de proyectos es una de las menos reguladas del proceso del PCS; se ha documentado una serie de fallas de transparencia e imparcialidad (Campillo *et al.*, 2008),

entre otras, la falta de claridad sobre los procedimientos del ajuste de presupuestos de proyectos, ante los cálculos que involucran la asignación simultánea de recursos a cientos de proyectos y sobre los criterios de prelación, que en teoría son la base para decidir qué proyectos, dentro de los que califican como elegidos serán apoyados, ante la insuficiencia presupuestaria del Instituto para apoyar a todos. Otro de los problemas de esta etapa es que antes de la RO del 2009, no existía un mecanismo para que las OSCs conocieran los resultados del comité dictaminador y pudieran identificar cuáles son sus observaciones y cuáles sus recomendaciones (Campillo *et al.*, 2008).

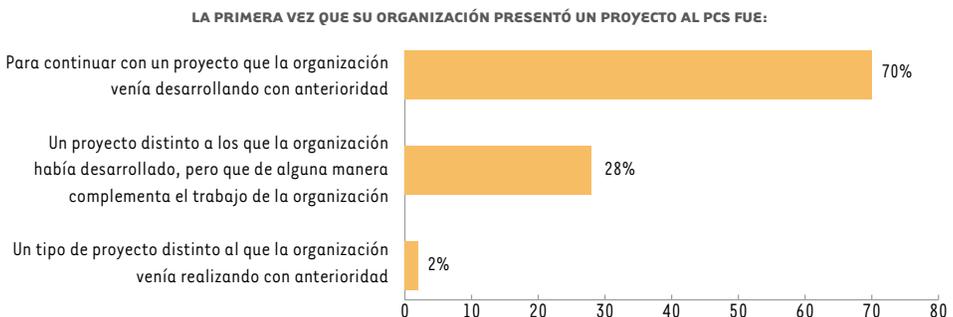
Otro problema del ajuste de proyectos, es que además de retroalimentar los proyectos, durante esta etapa se modifican las actividades y los presupuestos que originalmente presentan las OSCs, para ajustar los proyectos a los periodos de ejecución más cortos, que resultan del retraso de la entrega de recursos a las OSCs. En el siguiente capítulo mostramos los resultados de la sistematización y análisis de una muestra de proyectos originales y ajustados que fueron apoyados por el Programa, en donde se desarrollan además algunos argumentos sobre la relevancia de la etapa de ajuste de proyectos.

### 3 PERFIL DE PROYECTOS APOYADOS

De acuerdo con su diseño y operación, el PCS convoca a OSCs con ciertas características, como se ha explicado en el **capítulo III**, e igualmente se apoya a un determinado perfil de proyectos. Con información de la muestra de proyectos seleccionada, sistematizada a partir de los formatos que utiliza el INDESOL para que las OSCs presenten sus proyectos a concurso y que sirven también para elaborar los proyectos ajustado (véase **Anexo I**), en este apartado exponemos algunas características de los proyectos apoyados: objetivos, población objetivo, actividades, lugares en donde se realizan, monto de los apoyos o presupuesto de los proyectos, tiempos de ejecución, etc.

Una característica general es que la mayoría de las OSCs solicitan financiamiento para llevar a cabo proyectos que ya han echado a andar previamente, lo que corrobora el carácter de demanda del PCS, pues se trata de proyectos propios de las OSCs.

Figura No. 31. Propósitos de la solicitud de financiamiento según los programas de la OSCs



Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.

En la **Figura No. 31**, se muestra cómo los apoyos del INDESOL han servido a las OSCs para dar continuidad o mejorar sus programas, ya sea porque financian parcialmente proyectos relevantes de la organización o porque los financian en su totalidad. Una tercera parte de las organizaciones desarrolla nuevos proyectos en su línea de trabajo y una muy pequeña proporción señala que buscaron financiamiento para un proyecto distinto a los que la organización venía realizando.

En menor medida, el financiamiento ha servido para crear nuevos proyectos dentro de los programas de la organización y, en estos casos, destacan las organizaciones muy grandes, que no dependen tanto de los recursos del PCS para financiar partes sustantivas de los proyectos relevantes de la organización y los aprovechan para crear nuevos proyectos.

**Figura No. 32.** Los recursos del PCS en los programas de las OSCs



Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.

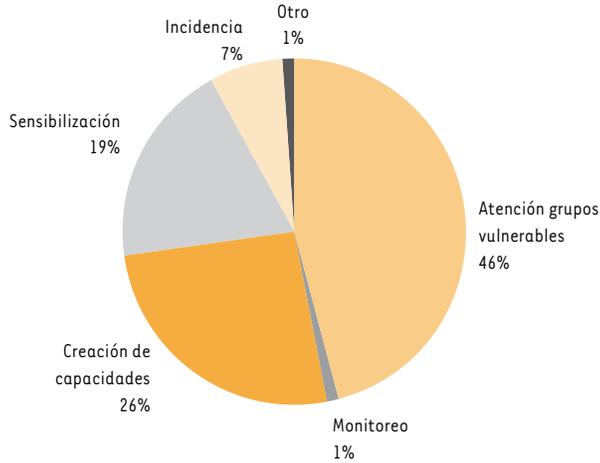
### 3.1 Objetivos de los proyectos

Las OSCs deben indicar en los formatos de presentación de proyectos cuáles son los objetivos de sus proyectos, según las siguientes opciones:



- a) Atención a grupos vulnerables, particularmente mediante la prestación de algún servicio.
- b) Creación de capacidades, ya sea mediante talleres de capacitación o de fortalecimiento de habilidades.
- c) Sensibilización, como una forma de capacitación más específica con fines de concientización sobre problemáticas particulares.
- d) Monitoreo de programas o acciones gubernamentales.
- e) Incidencia, cuando el proyecto tiene el objetivo de promover organización para lograr cambios normativos.

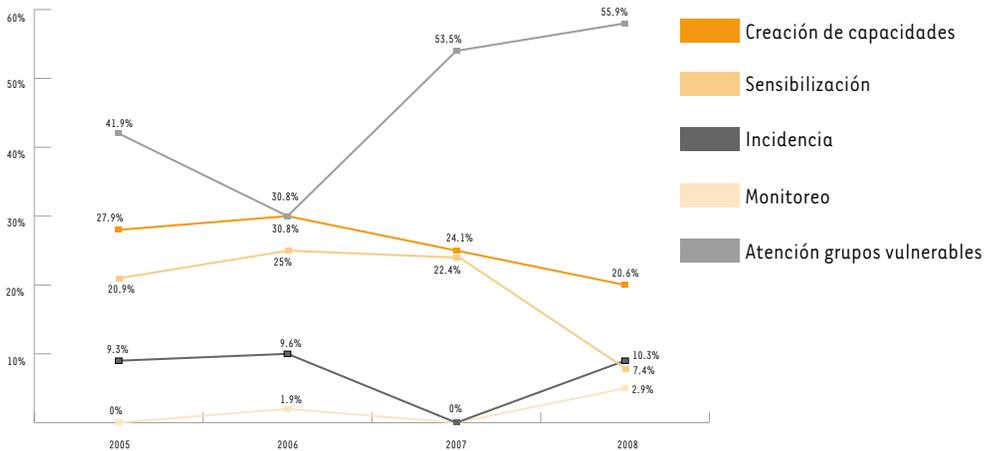
Figura No. 33. Objetivos de los proyectos apoyados



Fuente: Muestra de proyectos apoyados.

De acuerdo con esta clasificación, en la **Figura No. 33** podemos ver que el Programa apoya principalmente a proyectos de las OSCs que tienen como objetivo atender necesidades de grupos vulnerables, con mayor frecuencia en los últimos años; en segundo lugar, proyectos que buscan fomentar la creación de capacidades; en tercer lugar, a proyectos que proponen la sensibilización de los participantes sobre alguna temática; y, en último lugar, a una pequeña proporción de proyectos cuyo objetivo es incidir en la agenda pública o realizar ejercicios de contraloría social.

Figura No. 34. Objetivos de los proyectos apoyados (tendencias en el periodo analizado)



Fuente: Muestra de proyectos apoyados.

Si analizamos la información de los objetivos de los proyectos, según la convocatoria en la que participaron, vemos una fuerte relación (Figura 35). Los proyectos que asisten grupos de población vulnerable pertenecen a la convocatoria de asistencia social, aunque también es interesante que una proporción de estos proyectos se propone como principal objetivo sensibilizar a la población sobre algún tema específico y que algunas OSCs busquen también monitorear programas gubernamentales e incidir en políticas públicas.

Figura No. 35. Objetivos de los proyectos según convocatoria en la que participan

OBJETIVOS POR CONVOCATORIA	CREACIÓN DE CAPACIDADES	SENSIBILIZACIÓN	INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS	MONITOREO	ATENCIÓN GRUPOS VULNERABLES
Asistencia Social	3%	13%	2%	2%	77%
Equidad de Género	36%	34%	8%	0%	22%
Profesionalización	74%	0%	23%	3%	0%
Promedio	28%	12%	8%	1%	25%

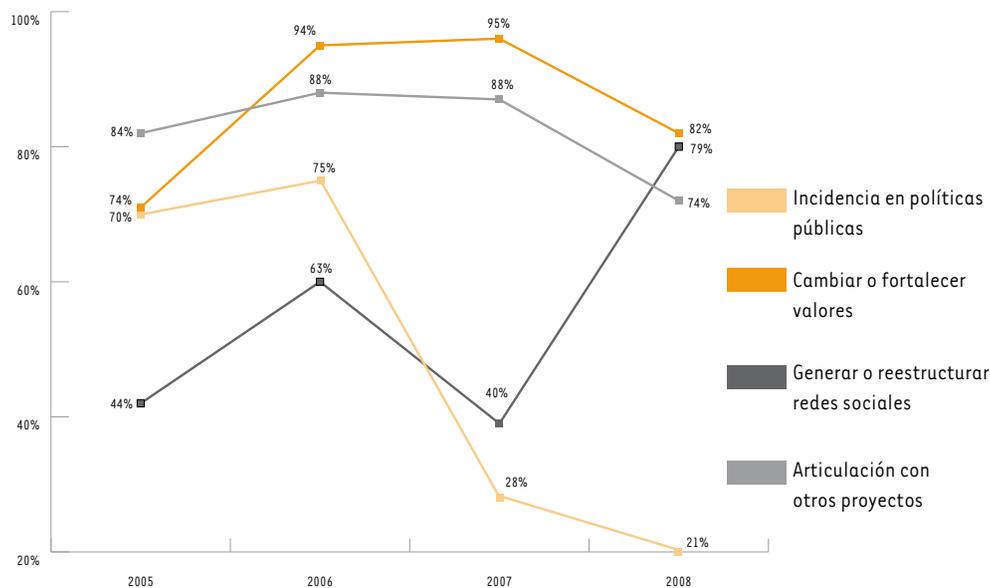
Fuente: Muestra de proyectos apoyados.

Los proyectos de la convocatoria de Equidad de Género tienen objetivos más diversos; principalmente, fomentar la creación de capacidades; en segundo lugar, sensibilizar a la población; y, en tercer lugar, proporcionar atención a grupos vulnerables; en menor proporción, buscan incidir en políticas públicas y ningún proyecto de esta convocatoria tenía fines de monitoreo. Como era de esperarse, los proyectos de la convocatoria de Profesionalización están más orientados a la creación de capacidades y en segundo lugar, a la incidencia en políticas públicas.

En otra sección del formato de presentación del proyecto, las OSCs deben indicar qué cambios buscan promover mediante las actividades de sus proyectos<sup>79</sup>. Resulta interesante que la mayor parte de los proyectos busca cambiar o fortalecer valores. En segundo lugar, las OSCs buscan articularse con otros proyectos; en tercero, favorecer la generación o restructuración de redes sociales y, en último lugar, incidir en políticas públicas.

<sup>79</sup> Incluimos esta información porque puede facilitar la comprensión sobre los objetivos de los proyectos, pues por tratarse de opciones que elige la OSCs, creemos que no son suficientemente claros en los proyectos.

Figura No. 36. Cambios que buscan promover las OSCs



Fuente: Muestra de proyectos apoyados.

Considerando que la proporción de proyectos con objetivos y actividades de incidencia es muy pequeña, como indicamos anteriormente, llama la atención que casi la mitad de las OSCs indica que incidirán en políticas públicas. Al analizar las tendencias de estos propósitos durante los cuatro años, se reduce la proporción de proyectos que esperan incidir en políticas públicas (73% de los proyectos en 2006 y 20.6% en 2008) y aumentan los que buscan cambiar y fortalecer valores<sup>80</sup>.

En resumen, de acuerdo con los objetivos de los proyectos, el PCS apoya mayoritariamente los que se dirigen a atender grupos de población vulnerable y esto se ha intensificado en los años recientes. En segundo lugar, financia proyectos que buscan sensibilizar a la población o generar capacidades en la población, pero el apoyo a este tipo de proyectos ha disminuido en los últimos cuatro años. La proporción de proyectos apoyados que tienen como propósito incidir en políticas públicas es muy reducida y cada año es menor.

<sup>80</sup> Este cambio se podría deber a que entre las OSCs comienza a haber un mayor entendimiento sobre qué es incidir en políticas públicas; otra razón sería que los titulares del INDESOL han puesto menor énfasis en este propósito y las OSCs responden a este cambio en visión.

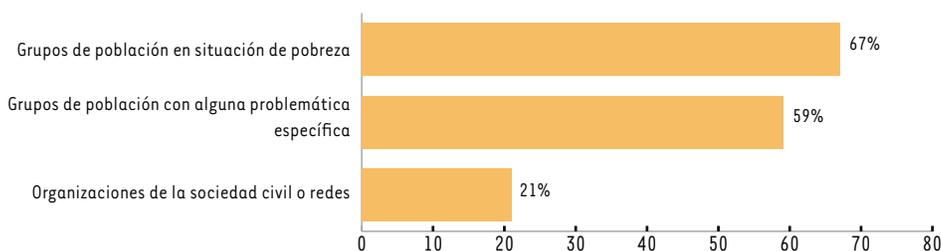
### 3.2 Población objetivo de los proyectos

Como hemos señalado, los proyectos apoyados por el Programa deben estar dirigidos a grupos de población en condiciones de pobreza o vulnerabilidad. Por tratarse de un programa por demanda, que parte del supuesto de que la organización que diseña y ejecuta el proyecto focalizará las acciones hacia las necesidades sociales de población pobre, el PCS no requiere contar con un padrón de beneficiarios, ya que se espera que las OSCs sean las que focalicen. La valoración sobre la focalización de acciones de las OSCs, que permita al Instituto demostrar que el PCS beneficia a la población más pobre, a través de los apoyos que proporciona a las OSCs, tendría que realizarse mediante evaluaciones de impacto de los proyectos y del Programa. Aquí presentamos algunos datos del Programa que nos aproximan a conocer la población que está siendo atendida por los proyectos apoyados.

En la presentación de los proyectos, las OSCs elaboran un diagnóstico sobre la problemática a la que el proyecto busca dar solución, en donde describen las condiciones del municipio y de la población a la que se dirige el proyecto, indicando si se trata de alguna zona considerada prioritaria para la política de desarrollo social gubernamental. Indican también cómo la intervención podría contribuir a la solución de la problemática descrita. Después de este análisis, las OSCs eligen entre opciones la que mejor defina los grupos de población a la que se dirige su proyecto.

El perfil de los proyectos de la muestra refleja que alrededor de 70% de los proyectos se dirigen a población en situación de pobreza, poco menos de 60% a grupos de población con alguna problemática específica y una quinta parte trabaja con otras organizaciones sociales o redes que, a su vez, trabajan con estos grupos de población, como se observa en la siguiente Figura.

Figura No. 37. Población objetivo de los proyectos apoyados



Fuente: Muestra de proyectos apoyados.

Sobre el número de beneficiarios de los proyectos, en los años 2005 y 2006 el INDESOL solicitaba a las OSCs indicar en el formato de presentación de proyectos el número de personas a las que calculaban que podrían beneficiar, de manera directa y de manera indirecta, y señalar en el informe final el número de personas que realmente atendieron, diferenciando ambos casos.

En 2007 y 2008, esto cambió y sólo se pedía que reportaran sobre los beneficiarios directos. Por lo anterior, no es posible conocer la tendencia sobre este punto ni con la información del INDESOL, ni con la muestra de proyectos seleccionada. Presentamos en la Figura siguiente el total de beneficiarios de todos los proyectos apoyados y el promedio de beneficiarios por proyecto en los cuatro años, según reportan las OSCs al INDESOL en sus informes finales.

**Figura No. 38.** Total de beneficiarios del PCS y promedio de beneficiarios por proyecto

AÑO	TOTAL DE BENEFICIARIOS DEL PCS	PROMEDIO DE BENEFICIARIOS POR PROYECTO
2005	10,330,637	9,142
2006	5,503,376	4,672
2007	2,898,307	1,887
2008	1,166,681	808
Promedio	3,189,454	3,183

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

Esta información tiene la ventaja de que se trata de datos de beneficiarios que las OSCs realmente apoyaron, porque proviene de los informes finales que las OSCs entregan al INDESOL, pero tiene la limitante de que solamente permite hacer comparaciones por cada periodo de dos años, por el cambio en la forma de solicitar esta información, de manera que los datos no nos muestran una tendencia real.

### 3.3 Actividades de los proyectos

De acuerdo con información mostrada en la **Figura No. 39**, según lo reportan las OSCs mediante la encuesta, el Programa apoya principalmente proyectos para realizar talleres de capacitación y para proporcionar servicios directos a la población; y, en menor proporción a proyectos que realizan acciones de promoción, información y/o campañas y proyectos de investigación<sup>81</sup>.

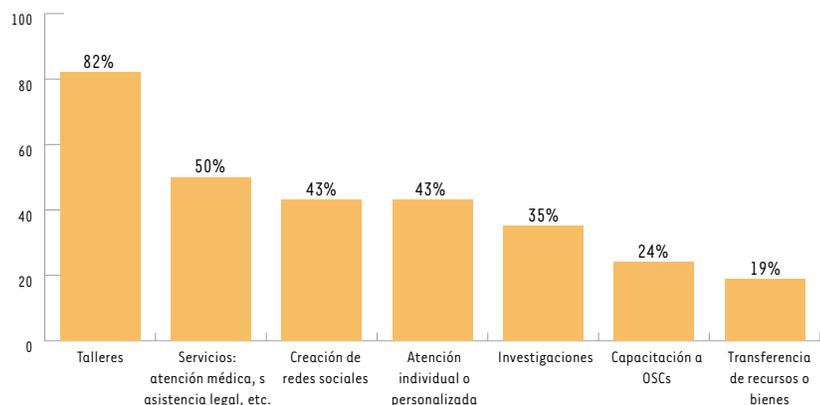
**Figura No. 39.** Actividades de los proyectos apoyados

TIPO DE ACTIVIDAD	MEDIA DEL PERIODO
Talleres y/o capacitación	71%
Servicios directos a población	61%
Acciones de promoción, información o campañas	32%
Investigación	13%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.

<sup>81</sup> Recordemos que respondieron la encuesta OSCs que han participado en cualquiera de las convocatorias del PCS.

Figura No. 40. Actividades de los proyectos apoyados en los cuatro años



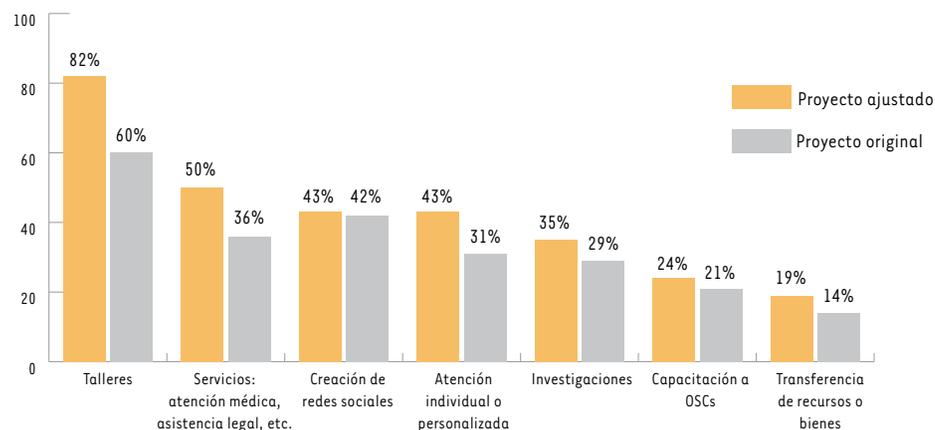
Fuente: Muestra de proyectos apoyados.

También, de acuerdo con la muestra de proyectos, los talleres resultan ser la actividad principal de los proyectos apoyados por el Programa y, en segundo lugar, la prestación de servicios de atención médica, asistencia legal, etc.

No encontramos que las actividades propuestas por las OSCs se relacionen con el tamaño de la organización. Sin embargo, sí encontramos variantes según las actividades a las que se dedican las OSCs: las organizaciones dedicadas a asistencia social y a la atención de la salud presentan con mayor frecuencia proyectos para prestar servicios directos a la población; las OSCs que trabajan por la equidad de género proponen talleres y/o capacitaciones y proyectos de investigación.

Para tratar de identificar los efectos del ajuste de proyectos, en la Figura siguiente mostramos las diferentes actividades propuestas en los proyectos originales y en los ajustados.

Figura No. 41. Modificaciones de las actividades de los proyectos originales y ajustados



Fuente: Muestra de proyectos apoyados.

Las diferencias de los proyectos ajustados pueden ser de dos tipos. En un primer caso, las sugerencias de los dictaminadores ayudan a las OSCs a proponer actividades específicas para el logro de sus objetivos, en los casos en que no se habían propuesto claramente en los proyectos originales. En la **Figura No. 41** se muestra cómo en los proyectos ajustados se incorporan actividades no previstas en los proyectos originales, con lo que se focalizan algunas de las propuestas<sup>82</sup>. Por ejemplo, si un proyecto planeaba capacitar a adolescentes en riesgo de calle, sin especificar claramente qué actividades realizaría, durante el ajuste se decide que el objetivo se puede lograr mediante un taller, de ahí el incremento en el porcentaje de estas actividades. En estos casos, el ajuste puede favorecer los proyectos que originalmente no plantean las actividades a realizar de manera adecuada.

Pero la **Figura 41** refleja también que las OSCs no están proponiendo actividades innovadoras, o no están sustentando suficientemente sus metodologías, de manera que al ajustar los proyectos la tendencia es a incrementar las actividades típicas del Programa, como la realización de talleres o la transferencia de servicios, probablemente porque son actividades que permiten a las OSCs adecuarse a los requerimientos de comprobación del INDESOL, pues se puede probar con materiales como lista de asistentes, material audiovisual, memorias, etc. Como se observa, solamente 60% de los proyectos originales se proponían realizar talleres y al ajustarse, 82% de los proyectos acabaron realizando talleres.

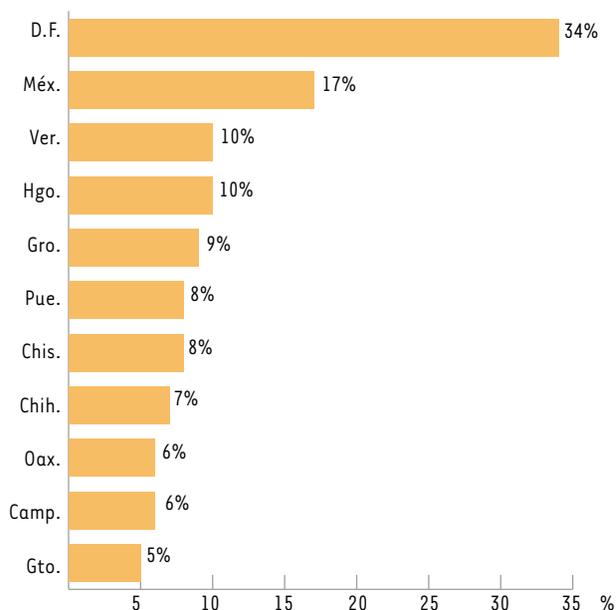
### 3.4 Lugares de ejecución de los proyectos apoyados

Como señalamos en el **capítulo III**, existe una alta concentración de OSCs en el Distrito Federal que, según la información del Registro Federal es de más de 30% y, en el caso de las OSCs de la muestra, de 44%.

---

<sup>82</sup> Queda pendiente un análisis cualitativo de los resultados de los proyectos, que permita identificar hasta qué punto el ajuste los empobrece y limita el trabajo de las OSCs, reduciendo así el impacto potencial del Programa.

Figura No. 42. Lugares en donde se llevan a cabo los proyectos apoyados (porcentaje de proyectos por entidad)



Fuente: Muestra de proyectos apoyados.

Nota: No se incluyen todas las entidades. La suma de los porcentajes es superior al 100% porque varios proyectos se realizan en más de una entidad.

Las OSCs son las que tienden a desconcentrar a través de sus proyectos, pues más de 60% de las OSCs ubicadas en el DF trabajan fuera, en la medida en que alcancen los recursos para pagar viáticos<sup>83</sup>; en este sentido, podríamos pensar que el componente de viáticos en los apoyos es clave para la descentralización de los proyectos. Mientras que 44% de las OSCs apoyadas se ubican en el DF, finalmente, la proporción de proyectos que se ejecutan en esa entidad es 34%; la segunda entidad es el Estado de México en donde se realiza 17% de los proyectos. Es importante también notar que las OSCs ejecutan proyectos en las entidades con bajo índice de desarrollo humano; con excepción de Chihuahua, el resto de las entidades en donde se realizan los proyectos son de bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH). Lo anterior indica que, si bien es cierto que existe una centralización de recursos en OSCs del DF, también estas OSCs trabajan en regiones de mayores necesidades y marginación<sup>84</sup>.

Como señalamos en el apartado anterior, durante el ajuste de proyectos se modifican los calendarios y los presupuestos, lo que repercute en la planeación de actividades y de lugares considerados en los proyectos originales. Si comparamos las sedes de ejecución de los proyectos

<sup>83</sup> Por la limitante de los viáticos, suponemos que hay una mayor concentración en el Estado de México.

<sup>84</sup> Cabe recordar que hemos señalado que los datos de la muestra no consideran la convocatoria de Promoción General que es la única del PCS operada por las delegaciones estatales.

originales y de los ajustados, vemos que la tendencia es a disminuir las sedes de los proyectos; en el año 2006, por ejemplo, al ajustar los proyectos se modificaron las sedes en una cuarta parte de los proyectos de la muestra.

Figura No. 43. Proporción de proyectos apoyados que modificaron los lugares de ejecución (% de proyectos).

MODIFICACIONES AL PROYECTO	2005	2006	2007	2008	PROMEDIO DEL PERIODO
No se modificó	84%	73%	86%	98%	86%
Se redujo el número de sedes	16%	25%	12%	0%	12%
Aumentó el número de sedes	0%	2%	2%	2%	2%

Fuente: Muestra de proyectos apoyados

En promedio, durante el periodo, se redujo el número de lugares en donde se planeaban realizar actividades de 12% de los proyectos.

### 3.5 Monto de los apoyos

Los montos de financiamiento que ofrece cada convocatoria varían pero no es común que los proyectos reciban la cantidad del apoyo prometido y, finalmente, el apoyo que realmente reciben se considera reducido. Los presupuestos se modifican por varias razones: por recomendaciones de los dictaminadores, por el retraso en la asignación de los recursos a la OSCs frente al calendario original o por la limitada disponibilidad de recursos frente al número de proyectos seleccionados (en el capítulo V analizamos ampliamente algunos de estos temas).

En la Figura No. 44 agrupamos los proyectos, según el porcentaje que se reducen sus presupuestos, en los proyectos ajustados, respecto a los originales: en 2005 y 2006, al ajustarse, los proyectos sufrieron una reducción de una tercera parte de sus recursos. Afortunadamente, esta reducción se ha reducido y en 2008 fue ya de montos menores. En promedio, durante los cuatro años que se consideran para este estudio, los proyectos originales han sufrido una merma presupuestal de 17%.

Figura No. 44. Porcentaje del apoyo recibido respecto al solicitado por la OSCs. (% de proyectos)

PROPORCIÓN PRESUPUESTAL QUE RECIBEN LAS OSCS, RESPECTO AL TOTAL DE RECURSOS SOLICITADOS	2005	2006	2007	2008
100% de los recursos solicitados	19%	6%	62%	38%
Entre 99% y 80% de los recursos solicitados	35%	27%	16%	54%
Entre 79% y 60% de los recursos solicitados	21%	44%	16%	8%
Entre 59% y 40% de los recursos solicitados	12%	17%	3%	0%
Menos de 40% de los recursos solicitados	0%	0%	3%	0%
No contestó	3%	6%	0%	0%
Diferencia promedio entre los presupuestos originales y ajustados	30%	32%	15%	7%

Fuente: Elaborado con información de la muestra de proyectos.

En la **Figura No. 44** mostramos la diferencia entre los presupuestos de los proyectos originales y de los ajustados, estos datos revelan que en el último ejercicio del periodo menos del 40% de los proyectos recibieron el monto que la OSCs solicitó; también reflejan que no parece haber alguna tendencia clara que muestre mejoría o avance en los procedimientos de asignación de recursos en el Instituto, el comportamiento es irregular, probablemente porque depende de varios factores (analizamos con detalle este tema en el **capítulo V**).

Esta información muestra que son muy pocos los proyectos que ven afectados sus presupuestos en más de 60%, incluso esto sólo sucedió en el año 2007. Pero vemos también que persisten situaciones particulares que llevan a que una proporción importante de proyectos vean seriamente reducidos sus presupuestos originales. Si consideramos todos los proyectos apoyados en el periodo, 12 proyectos se llevaron a cabo con presupuestos inferiores hasta en 40% del presupuesto que la OSC había solicitado originalmente; incluso, existen algunos casos aislados de proyectos que obtuvieron menos del 73% del presupuesto que la OSCs solicitó originalmente<sup>85</sup>. La presencia de estos casos se constata también con información que proporcionan las OSCs mediante la encuesta electrónica: 15 OSCs (de un total de 183 que respondieron la pregunta) vieron mermado el presupuesto original de su proyecto en más de 40%, además cada año del periodo analizado creció el número de casos.

Como resultado de la reducción de financiamiento, al ajustar los proyectos se modifican las actividades que originalmente habían propuesto las OSCs. Éstas nos informan en sus respuestas mostradas en la **Figura No. 45** que casi dos terceras partes tuvieron que reducir el número de beneficiarios, el área geográfica, y/o algunos gastos del proyecto.

**Figura No. 45.** ¿Cómo afecta la disminución del presupuesto a la organización? (% de OSCs)

	2005	2006	2007	2008
Reducir el tiempo o los meses de ejecución del proyecto	27%	42%	51%	60%
Reducir el número de actividades del proyecto	32%	46%	47%	63%
Reducir el número de beneficiarios del proyecto	31%	39%	56%	71%
Reducir las metas y los materiales de comprobación del proyecto	33%	37%	58%	63%
Reducir el número de participantes o colaboradores del proyecto (o el tiempo de su trabajo)	25%	37%	53%	68%
Reducir el alcance de la investigación o materiales producidos	29%	29%	46%	71%
Reducir el área geográfica o lugares en donde se tenía previsto realizar el proyecto	23%	31%	49%	74%
No sabe	67%	25%	8%	25%
Reducir otros costos	23%	26%	40%	72%

Fuente: Encuesta aplicada a OSCs

<sup>85</sup> Proyecto con folio CS-09-D-EG-092-05, en información sistematizada por Alternativas.

También las organizaciones han tenido que reducir las actividades programadas, el material probatorio o la participación de algún miembro del equipo. Cuando las OSCs tienen que modificar sus proyectos originales, deben también encontrar alternativas para cumplir los objetivos en menos tiempo y con menos recursos, lo que generalmente se logra incrementando la carga de trabajo de la organización.

### 3.6 Tiempo de ejecución de proyectos

Las OSCs pueden iniciar las actividades hasta que reciben la primera ministración de recursos (en el siguiente capítulo analizamos esta situación), lo que implica la necesidad de ajustar los calendarios de ejecución de los proyectos. En este apartado explicamos cómo impacta este ajuste en los calendarios y en las actividades propuestas originalmente por las OSCs. De acuerdo con la muestra de proyectos, las OSCs planean originalmente ejecutar sus proyectos en un periodo de 7.2 meses promedio, calendario que se reduce a 5.7 meses promedio después del ajuste, según se muestra en la siguiente Figura.

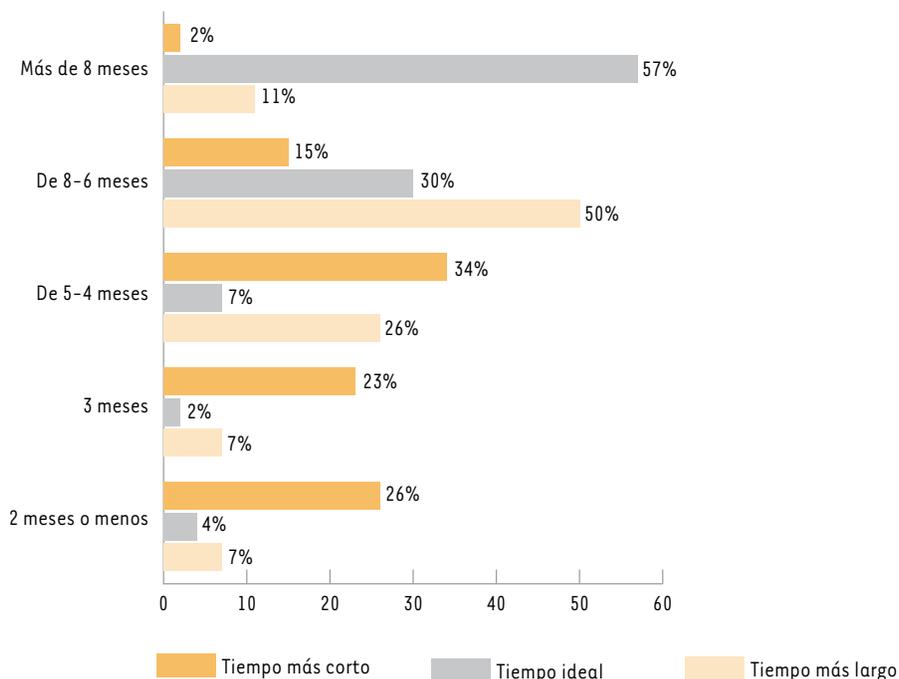
Figura No. 46. Efectos del ajuste de proyectos en el calendario de los proyectos apoyados

AÑO	TIEMPO DE EJECUCIÓN EN PROYECTOS ORIGINALES (MESES PROMEDIO)	TIEMPO DE EJECUCIÓN EN PROYECTOS AJUSTADOS (MESES PROMEDIO)	DIFERENCIA PROMEDIO (MESES)
2005	6	5	1
2006	8	6.3	1.7
2007	7.7	5.6	2.2
2008	6.8	5.6	1.1
Promedio 4 años	7.2	5.7	1.5

Fuente: Muestra de proyectos apoyados.

A diferencia de los recortes presupuestales, no ha sido posible disminuir el recorte de los calendarios y los cambios de administración o titulares (como 2007 y 2006) han sido los periodos con mayores ajustes en los plazos de los proyectos. Por medio de los resultados de la encuesta que se observa en la **Figura No. 47**, sabemos que poco más de 10% de las OSCs que la contestaron ha realizado proyectos por un tiempo mayor de 8 meses en los cuatro años que comprende el estudio.

Figura No. 47. Periodos de ejecución de los proyectos apoyados



Fuente: Encuesta aplicada a OSCs.

Para la mayoría de las OSCs, el periodo más largo que han tenido para ejecutar sus proyectos ha sido de 6 a 8 meses y el más corto de 5 a 4 meses. Si sumamos las proporciones de OSCs que, según datos de la **Figura 47**, han realizado sus proyectos en periodos máximos de 5 meses (los últimos tres grupos), resulta una elevada proporción de 40%. Resulta importante identificar los casos extremos, que no son pocos: entre 23 y 26% de las OSCs han tenido que realizar sus proyectos en periodos menores de 3 meses.

Se observa también que las OSCs se inclinan por periodos más largos que los actuales; 87% creen que los periodos de ejecución deben ser superiores a 6 meses y 57% de las OSCs consideran que el periodo para ejecutar los proyectos debe ser mayor de 8 meses.

### 3.7 Coinversión de recursos monetarios de la OSCs y del gobierno federal

De acuerdo con la información de la muestra de proyectos, en el periodo analizado, el porcentaje promedio de coinversión que aportan las OSCs por proyecto es superior a las disposiciones normativas<sup>86</sup>: entre 33 y 37% de la inversión social. Este análisis nos permite identificar que, como resultado del ajuste de proyectos, se incrementa la proporción de los recursos que invierten las OSCs y disminuye la que invierte el gobierno.

Figura No. 48. Porcentaje promedio de la coinversión en los proyectos apoyados

COINVERSIÓN PROMEDIO PCS	RECURSOS OSCs	RECURSOS PCS
2005	35%	58%
2006	37%	57%
2007	33%	63%
2008	34%	62%
Promedio 4 años	35%	60%

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

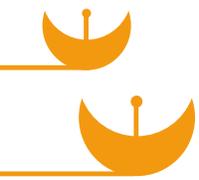
Figura No. 49. Cambios en la proporción de la coinversión de recursos en proyectos originales y ajustados (Promedio de la coinversión en el periodo 2005-2008)

	RECURSOS OSCs		RECURSOS PCS	
	Original	Ajustado	Original	Ajustado
Convocatoria				
Asistencia social (AS)	40%	42%	62%	60%
Equidad de género (EG)	27%	28%	75%	72%
Profesionalización (PF)	28%	30%	75%	73%
Promedio	31%	34%	71%	68%

Fuente: Muestra de proyectos apoyados

De acuerdo con las características del diseño del Programa y con el perfil de los proyectos apoyados, vemos que el Programa apoya proyectos de corto plazo, que se ejecutan con presupuestos reducidos, y que sufren ajustes de último momento, sin tiempo suficiente para que las OSCs puedan compensar las mermas de los recursos, ni la reducción de calendarios. El perfil de los proyectos constata que el Programa fomenta cierto tipo de actividades de las OSCs, como los talleres y la prestación de servicios y que las OSCs no están proponiendo actividades distintas, lo que se explica también por factores relacionados con la asignación, el ejercicio y la fiscalización de los recursos, como explicamos en el siguiente capítulo.

<sup>86</sup> Este criterio ha variado: en 2002 la inversión de la OSCs debía ser de por lo menos 25% del total de los recursos y podía incrementarse hasta 50% del costo total de proyecto; entre 2003 y 2006 el monto de la coinversión de la OSCs se definía por convocatoria y no podía ser menor de 10% del costo total del proyecto y de 2007 a 2009 se ha mantenido el criterio de que la OSCs proporcione mínimamente 20% del costo del proyecto.



## CAPÍTULO V.

### MARCO NORMATIVO Y OPERATIVO

### PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

### A LAS OSCs

Como lo muestra el análisis de los proyectos apoyados por el Programa, existe la tendencia de reducir los calendarios y presupuestos de los proyectos que originalmente presentan las OSCs, lo cual termina por demeritar y afectar su calidad y, por lo tanto, el potencial de la colaboración entre OSCs y gobierno. En este capítulo analizamos el contexto de la APF en lo referente a los calendarios de asignación de recursos y las regulaciones sobre su ejercicio y comprobación. El propósito es identificar los problemas que enfrentan las OSCs que ejercen recursos del Programa y analizar si éstos se derivan de la normatividad presupuestaria de la APF o de criterios y gestiones de la SEDESOL o del INDESOL. Este análisis es necesario porque, como hemos señalado a lo largo del texto, las circunstancias en que se apoyan los proyectos no son propicias para que las OSCs logren sus objetivos y tampoco favorecen un mayor alcance del Programa.



#### 1 EL CICLO PRESUPUESTAL

Como señalamos en el capítulo anterior, la etapa de ajuste de proyectos se diseñó para que las OSCs tengan la oportunidad de incluir recomendaciones de los dictaminadores y asegurar una mejor calidad de los proyectos apoyados. Sin embargo, el efecto más importante es, que al ajustarse los proyectos, se disminuyen los recursos presupuestados y el tiempo de ejecución contemplado en el proyecto original; los proyectos, que en teoría pueden llevarse a cabo en un año y con montos determinados para cada convocatoria, en la práctica acaban realizándose en periodos más cortos y con menos recursos que los prometidos en las convocatorias y que los solicitados por las organizaciones.

Hemos señalado también que el INDESOL no ha establecido en las RO plazos para la emisión de las convocatorias, ni para que éstas permanezcan abiertas. En los cuatro años del estudio, generalmente las convocatorias se han publicado entre marzo y abril, de manera que a partir de esa fecha corren los plazos para que las OSCs elaboren y presenten sus proyectos y para que el INDESOL haga la selección de los proyectos (Campillo *et al.*, 2008). Sólo entonces se procede a la firma de los convenios y a la asignación de la primera ministración de los recursos a las OSCs y, como los recursos no pueden ejercerse después de que termine el año fiscal, se requiere ajustar

las actividades planeadas originalmente y, por tanto, modificar los presupuestos. En el **capítulo IV** mostramos que los presupuestos de los proyectos originales se redujeron en promedio una tercera parte en los años 2005 y 2006, 15% en 2007 y 7% en 2008, mientras que el tiempo que las OSCs tuvieron para ejecutar sus proyectos fue de 5.7 meses promedio para los cuatro años.

Lo anterior implica un gran esfuerzo de las OSCs para adecuar sus planes y poder utilizar el financiamiento del INDESOL y un reto importante para el Instituto, por la dificultad de fomentar el trabajo de las OSCs en estas condiciones y lograr demostrar un buen impacto social de los recursos. Para el ejercicio del año 2009, el INDESOL logró emitir las dos principales convocatorias en diciembre del año 2008; aun así, los recursos de estas dos convocatorias se asignaron hacia finales del mes de marzo.

La asignación tardía de los recursos a las OSCs no es un problema de fácil solución porque es resultado de varios factores, entre otros, el calendario y los procedimientos de la APF en la asignación presupuestal, que explicaremos a continuación y la carga administrativa del INDESOL para recibir y dictaminar más de 3 mil proyectos<sup>87</sup>.

### 1.1 Asignación de los recursos a las dependencias de la administración pública federal

La asignación tardía de los recursos de parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) hacia las dependencias federales era común todavía hace unos años y parecía normal que las actividades gubernamentales se paralizaran durante los primeros meses del año. Por otra parte, los funcionarios de Hacienda ejercían un amplio poder a partir de su facultad de ministrar los recursos y controlar los calendarios. El esquema de presupuesto por resultados, que se consolidó en la APF con la aprobación de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en el año 2006, incorporó una serie de medidas para garantizar el ejercicio del gasto de manera eficaz y eficiente (Ortega, 2007, p. 43) y para reducir la discrecionalidad de los funcionarios de la SHCP; aunque todavía cuentan con facultades para suspender, diferir o determinar reducciones en la ministración de los recursos, pero siempre que lo justifiquen por algún incumplimiento de la dependencia (Ortega, 2007, p. 44).

En teoría, las dependencias de la APF conocen los montos que recibirán para el ejercicio anual, una vez que la Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) (lo que generalmente ocurre en noviembre del año anterior). Sin embargo, es hasta que se aprueba y se publica el PEF en el Diario Oficial de la Federación (DOF), cuando la SHCP debe comunicarlo a las dependencias y, a su vez, cada dependencia debe dar a conocer a sus unidades responsables el presupuesto y el calendario en que les será ministrado. El conocimiento oportuno de los techos presupuestarios y de las fechas de ministración reduce

---

<sup>87</sup> En el año 2008 se presentaron a concurso 3,283 proyectos, de los cuales se apoyaron 1,474 (Información proporcionada por el INDESOL).

la discrecionalidad, en primer término de las autoridades hacendarias y, en segundo, de los oficiales mayores de las dependencias (Ortega, 2007, p. 43). Algunos especialistas en derecho presupuestario y algunos funcionarios de áreas administrativas entrevistados corroboraron que los criterios de disciplina presupuestaria a partir del 2006 han sido eficientes y que la puntualidad en la asignación de recursos a las dependencias ha mejorado<sup>88</sup>.

En el área administrativa del INDESOL sí se aprecia una mejoría en la puntualidad de las asignaciones y mayor certidumbre de que el Instituto podría asignar los recursos a las OSCs en febrero<sup>89</sup>. Pareciera que ahora que la impuntualidad en la recepción de recursos ha dejado de ser un problema, se presenta la dificultad operativa para realizar el proceso de selección de proyectos en uno o dos meses (enero-febrero), debido a que el número de proyectos que presentan las OSCs ha crecido y el Instituto cuenta con un personal reducido para realizar esas tareas.

Además de estos problemas relacionados con la asignación y la sobre carga administrativa para la selección de proyectos, existen otros elementos del ciclo presupuestal que afectan la operación del Programa. Los calendarios de gastos de las dependencias son anuales, pero el monto total de recursos aprobados para las dependencias no se entrega en una sola exhibición, sino conforme avanza el ejercicio fiscal, mes a mes (Ortega, 2007, p. 41). De manera que los compromisos de las dependencias deben ser compatibles con estos calendarios, lo cual resulta difícil para el PCS que debe entregar al menos 50% de los recursos a todas las OSCs lo más temprano posible en el año, para que éstas cuenten con tiempo suficiente para ejecutar sus proyectos. Como resultado, existen probabilidades de que los recursos que en ese momento tiene el Instituto no alcancen para entregar la primera ministración a las OSCs, por lo que se ha establecido que, de acuerdo con las calificaciones obtenidas en la dictaminación, algunos proyectos que resultan elegidos, no reciben financiamiento. Estos proyectos llamados “elegidos no apoyados” quedan en espera de que el INDESOL cuente con disponibilidad presupuestaria posteriormente; lo que puede suceder hasta el tercer o cuarto trimestre del año.

Por otra parte, las dependencias pueden solicitar la ampliación de sus presupuestos, pero ésta sólo puede atenderse después de junio, una vez que la SHCP ha realizado la mayor parte de la recaudación<sup>90</sup>. Además, las dependencias pueden recibir recursos extraordinarios aún después de septiembre, cuando la SHCP termina de revisar el ejercicio presupuestal de todas las dependencias y asigna los recursos que por alguna razón no han sido ejercidos. El INDESOL ha sido favorecido con asignaciones extraordinarias del presupuesto, que le permiten ejercer más recursos de los programados y los utiliza para apoyar los proyectos que fueron elegidos, pero no alcanzaron recursos del presupuesto que tenía el Instituto, o para lanzar convocatorias

---

<sup>88</sup> Entrevista 15 (16 de diciembre de 2008), entrevista 16 (24 de febrero de 2009) y entrevista 21 (22 de abril de 2009).

<sup>89</sup> Entrevista 21 (22 de abril de 2009).

<sup>90</sup> *Ibid.*

especiales. Sin embargo, la emisión de convocatorias especiales responde generalmente a temas emergentes de la APF y el INDESOL recibe los recursos etiquetados, de manera que no tiene posibilidades para establecer líneas de trabajo y ofrecer continuidad a las OSCs. Esta práctica resulta ineficiente para los objetivos del Programa, como lo ilustra la convocatoria de Promoción de la Cultura de Legalidad emitida en noviembre del 2008, que resumimos a continuación.



## Convocatoria Promoción de la cultura de la legalidad (PV): problemas del ciclo presupuestal

El 18 de noviembre del 2008 se publicó en el DOF la convocatoria de Promoción de la Cultura de la Legalidad y Participación Social para la Prevención del Delito y la Violencia Social (PV) del PCS. Esta convocatoria se insertó en las actividades del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad firmado el 21 de agosto por todos los niveles de gobierno. La convocatoria anunciaba tres objetivos:

1) fortalecimiento de la ciudadanía en temas de prevención del delito y de contraloría social; 2) atención de grupos vulnerables víctimas de violencia y 3) rehabilitación y prevención de grupos vulnerables proclives al delito. Se prometía canalizar \$10 millones de pesos para apoyar proyectos de las OSCs, con un monto máximo de \$250 mil pesos por proyecto.

La convocatoria se cerró el día 25 de noviembre, de manera que las OSCs dispusieron de una semana para elaborar y presentar sus proyectos. Se presentaron 312 proyectos y en un periodo de 24 días, el INDESOL seleccionó 90 proyectos; los resultados se publicaron el día 19 de diciembre y los recursos se entregaron a las OSCs durante la tercera semana de diciembre. Comparado con el periodo de tres meses y medio, que en promedio toma el proceso para otras convocatorias (desde la emisión de la convocatoria hasta la firma del convenio y la entrega de recursos), los procedimientos para esta convocatoria tomaron

un mes aproximadamente. El presupuesto erogado finalmente fue de \$14 millones de pesos y el monto promedio del apoyo por proyecto fue de \$157.4 mil pesos.

Las OSCs contaron con un periodo de tiempo de dos semanas para ejercer los recursos y realizar las actividades (desde la fecha de entrega de recursos hasta el 31 de diciembre). La mayoría de los proyectos apoyados realizó talleres sobre temas relacionados con prevención de la violencia y muchos incluyeron, como parte sustancial del presupuesto, la compra de equipo de computación, mobiliario de oficina, cámaras, proyectores, etc. Dadas las circunstancias de la convocatoria, lo más probable es que las OSCs empezaron a trabajar antes de recibir los recursos o que los proyectos para los que solicitaron recursos ya se estaban implementando, por lo que los recursos del PCS fueron solamente adicionales.

Uno de los resultados de esta convocatoria fue favorecer el equipamiento de las OSCs, que justificaron su trabajo en el tema de la convocatoria, lo que resulta inequitativo porque el Programa no ha abierto convocatorias para apoyar el equipamiento de las OSCs en donde todas tengan oportunidad de concursar. Además, con este tipo de convocatorias *express*, el PCS genera efectos perversos como el deterioro en la calidad de sus propuestas<sup>91</sup>, además de ineficiencia. Si el procedimiento se hubiera realizado con otros

<sup>91</sup> En algunos proyectos se aceptaba que el fin del proyecto era “entretener” a la población objetivo para que no incurriera en actividades delictivas.



plazos o los recursos se pudieran ejercer después del 31 de diciembre, las OSCs hubieran obtenido logros en términos de la construcción de cohesión social y prevención de violencia, lo cual resulta

muy necesario para los problemas del contexto actual. El calendario fiscal repercute así en las posibilidades de colaboración de la sociedad civil.

A pesar de que existe un mejor panorama para que el INDESOL reciba las asignaciones presupuestales a tiempo, persisten problemas para lograr que las OSCs dispongan de los recursos los primeros meses del año y realicen proyectos por lo menos en un periodo de 10 meses. Aún así, este periodo puede resultar limitado para muchas OSCs, cuyos proyectos requieren financiamiento de más largo plazo para garantizar continuidad.

Consideramos que, aun con las condiciones actuales del ciclo presupuestal, existen algunos márgenes que el INDESOL podría utilizar para ser más eficiente en el ejercicio de los recursos públicos y para no crear dificultades a las OSCs que ejercen esos recursos. En las recomendaciones proponemos algunos, como la de celebrar contratos plurianuales o extender el plazo para que las OSCs ejerzan los recursos más allá del 31 de diciembre, mediante un convenio en donde se especifiquen los plazos. La posibilidad de la APF de celebrar contratos multianuales existe desde 2006, aunque todavía es necesario realizar una serie de modificaciones normativas para que esto se pueda llevar a cabo en la totalidad de los compromisos gubernamentales (Sour, 2007). La implementación de contratos multianuales podría beneficiar a las OSCs que cuentan con la capacidad para elaborar proyectos de largo plazo, además de que implicaría una disminución considerable de la carga administrativa del Instituto durante el proceso de recepción y selección de proyectos.

## 2 EJERCICIO DE LOS RECURSOS

### 2.1 Inconsistencias normativas sobre el ejercicio de recursos públicos por parte de las OSCs

La normatividad sobre el ejercicio de los recursos públicos se diseñó para la APF y existen pocas referencias sobre criterios específicos para el ejercicio de los recursos por intermediarios, como serían las OSCs en el caso del PCS:



- 1) en el Reglamento de la LFPRH se indica que “[l]as dependencias y entidades deberán celebrar convenios con personas morales sin fines de lucro, consideradas organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a aquéllas que promuevan las causas de las mujeres, jóvenes, adultos mayores, indígenas, productores rurales y migrantes mexicanos, para su participación en la ejecución de los programas sujetos a reglas de operación...”<sup>92</sup> y

<sup>92</sup> RLFPRH, 2006, Art. 178.



b) en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que señala que “las entidades fiscalizadas son ... en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines”<sup>93</sup>.

La insuficiente normatividad es un reflejo de que en la APF no se ha desarrollado una concepción adecuada sobre el trabajo de las OSCs, ni sobre sus necesidades. Ante la ausencia de disposiciones específicas que indiquen cómo deberán utilizar los recursos y rendir cuentas las OSCs, se les aplica la misma normatividad que a las dependencias, en ocasiones con mayores exigencias.

Sucede algo similar ante el vacío regulatorio sobre programas sociales por demanda, de manera que al seguir los criterios de otros programas que otorgan subsidios directamente a los beneficiarios, al PCS se le imponen criterios que no le corresponden, por ejemplo, contar con un padrón de beneficiarios. A partir de 2002, el INDESOL empezó a solicitar a las OSCs una lista de los beneficiarios de sus proyectos, incluyendo la Clave Única de Registro de Población (CURP) de cada uno y las firmas de asistencia a las actividades del proyecto. En las RO para el ejercicio del año 2009 se incorporó este criterio entre las obligaciones de las OSCs: “contar con una relación de personas atendidas por el proyecto que contenga al menos, el nombre completo, edad, sexo, CURP y RFC de cada uno de ellos.” La solicitud del listado de beneficiarios lleva a las OSCs a invertir una parte importante del tiempo en elaborar y llenar material probatorio para comprobar la asistencia de cierto número de beneficiarios a las actividades, en detrimento de la dedicación a actividades sustantivas del proyecto. Además de que algunos de los grupos de población con quienes trabajan, por ejemplo, niños de la calle o mujeres indígenas, no cuentan con CURP.

Respecto a la normatividad presupuestaria, el INDESOL hace una interpretación inadecuada, las principales normas sobre la asignación y ejercicio de los subsidios de los programas sociales (PEF, LFPRH y su Reglamento) obligan a las dependencias a contar con criterios de selección y de transparencia sobre los beneficiarios, pero no a constituir un padrón y siempre dejan la opción de que algún programa no lo requiera. En términos de normatividad presupuestaria, la obligación del INDESOL, en la operación del PCS, se resume como sigue: “en el caso de programas que no cuenten con padrón de beneficiarios deberán manejarse invariablemente mediante convocatoria abierta y en ningún caso se podrá etiquetar o predeterminar de manera específica recursos a determinadas personas físicas o morales u otorgarles preferencias o ventajas sobre el resto de la población objetivo”<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Artículo 2, Fracción IX.

<sup>94</sup> PEF 2008, Art. 23, Fracción VI.

La exigencia que hace el INDESOL a las OSCs de un listado de beneficiarios se desprende de un criterio de la propia SEDESOL, incorporado en el Artículo 27 de la LGDS, que señala que las dependencias deberán integrar un padrón para asegurar equidad y eficacia de los programas sociales. El dictamen que elaboró la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) sobre las RO del PCS para 2009 corrobora que la interpretación de la normatividad es inadecuada, pues consideró excesiva esta solicitud y recomendó al INDESOL eliminarla (COFEMER, 2008).

Por otra parte, entre los indicadores de evaluación de los programas sociales que operan con padrón (porque entregan beneficios directamente a la población), se ha vuelto relevante el número de beneficiarios, propiciando una lógica incremental en su operación; también el INDESOL solicita a las OSCs que reporten en los proyectos que presentan y en sus informes finales el número de beneficiarios. Por su especificidad como programa por demanda con intermediación de las OSCs, se dificulta la identificación de beneficiarios finales de los apoyos. El problema consiste en que la exigencia de un padrón y de un número preciso de beneficiarios puede estar fomentando prácticas no deseadas, al promover que las OSCs elaboren preferentemente proyectos de impacto cuantitativo sobre los que impulsen cambios cualitativos y sostenibles en los grupos beneficiados. Por otra parte, como veremos en el capítulo sobre evaluación, el padrón de beneficiarios se ha convertido en el principal material comprobatorio que entregan las OSCs al INDESOL y como indicador fundamental para calificar los proyectos apoyados.

Como vemos, el problema no se deriva de la normatividad presupuestaria para los recursos del Ramo 20, pues el INDESOL tiene margen para utilizar el marco normativo de manera flexible y facilitar el trabajo de las OSCs. El problema se deriva del conjunto de criterios que se han asimilado en la operación de programas sociales para incluir mecanismos de control y rendición de cuentas estándar, que no van con la lógica del PCS que canaliza recursos para combatir la pobreza mediante OSCs como intermediarias.

## 2.2 Gastos de operación para los proyectos

En este apartado nos referimos a los gastos de operación como los que realiza una organización para desarrollar sus actividades: pago de personal y gastos de oficina, como materiales, equipo y renta; que son parte esencial de la estructura financiera de cualquier organización. En este rubro se deben incluir también los gastos indirectos (*overhead*) que implica la operación de programas o proyectos, esto es, un prorrateo de los gastos que realiza la organización en sistemas de tecnología de la información, sistemas financieros, capacitación, procesos de

procuración de fondos, etc. A pesar de la importancia de estos gastos, muchas veces, ni las OSCs, ni los donantes los consideran en los presupuestos de financiamiento<sup>95</sup>.

En México, en el caso de los donativos privados deducibles de impuestos, la legislación fiscal acepta que las OSCs autorizadas para recibirlos utilicen un máximo de 5% de estos recursos para gastos de operación<sup>96</sup>, monto que resulta sumamente limitado frente a los costos que implica la operación de proyectos o programas. (Incide Social, *et al.*, 2007, p. 74). En el caso de los fondos públicos del gobierno federal, como se muestra en la Figura No. 50, no existe un criterio común, algunos programas permiten a las OSCs utilizar los apoyos para este tipo de gastos y otros no. En el caso del PCS, los apoyos no pueden utilizarse “para gastos administrativos, ni para pago de nómina ni honorarios asimilables a salarios ni sus impuestos o prestaciones”<sup>97</sup>; respecto a pago de personal, solamente se financia cuando se trata de actividades (no operativas) del proyecto y mediante honorarios.

Las RO del PCS señalan que el INDESOL y las delegaciones estatales de la SEDESOL podrán destinar hasta 7% del presupuesto asignado al Programa para el desarrollo de acciones asociadas con la planeación, operación, supervisión, seguimiento, contraloría social y evaluación externa del Programa<sup>98</sup>. El hecho de que al INDESOL no se le asigne presupuesto independiente del Programa repercute sustancialmente sobre los proyectos y las OSCs. El INDESOL utiliza este porcentaje de los recursos asignados al Programa para su propia operación y así limita el gasto administrativo para las OSCs.

En la búsqueda por maximizar el monto de los recursos que llegan a la población objetivo, la normatividad presupuestaria sobre recursos catalogados como subsidios establece que las dependencias deben “garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva”<sup>99</sup>. Para los casos en que estos subsidios son ejercidos por OSCs, el Reglamento de la LFPRH indica que: “Las personas morales sin fines de lucro, consideradas organizaciones

---

<sup>95</sup> Existe la tendencia de las OSCs a subestimar los montos de estos gastos en sus reportes; lo que se ha identificado como un círculo vicioso, en donde éstas se ven presionadas para reportar a sus donantes bajos costos de operación y donde los donantes apoyan mínimamente, o no apoyan, en este rubro presupuestario de las OSCs. Como consecuencia, se ve afectada la habilidad de las OSCs para lograr impacto; ya que dejan de invertir en infraestructura necesaria para mejorar o mantener los estándares de sus servicios. De acuerdo con un estudio de *The Bridgespan Group*, en Estados Unidos las industrias reportan en promedio hasta 50% de costos de operación, mientras que las OSCs reportan entre 13 y 22%, pero en realidad, sus gastos de operación van de 17 a 35%; véase *Bedsworth, et al.* (2008) y *Goggins y Don Howard* (2009).

<sup>96</sup> RLISR, 2006, Art. 110.

<sup>97</sup> RO 2009, Numeral 5.8.2.

<sup>98</sup> RO 2009, Numeral 4.

<sup>99</sup> LFPRH, 2006, Art. 75.

de la sociedad civil que reciban recursos públicos federales..., deberán destinar los mismos, incluyendo los rendimientos financieros que por cualquier concepto generen dichos recursos, exclusivamente a los fines del programa respectivo y ejercer dichos recursos con apego a los criterios y procedimientos contenidos en las Reglas de Operación del programa correspondiente”<sup>100</sup>.

Como vemos, la regulación sobre subsidios no prohíbe a las OSCs, o a las dependencias que los ejercen, utilizar algún monto para gastos de operación, más bien alerta sobre las prioridades y establece criterios para la rendición de cuentas. El principal criterio es que la población objetivo reciba el monto total del apoyo, en la medida de lo posible, pero el establecimiento de topes obedece a los criterios de la dependencia que elabora las RO, por lo que esta disposición no es homogénea en los distintos programas. Además, las dependencias que han decidido registrarse por la Ley de Fomento, se apegan al Artículo 16 del Reglamento de la Ley de Fomento que hace una interpretación inadecuada de la normatividad presupuestaria. Este Artículo señala que “[l]a entrega de apoyos y estímulos a las [o]rganizaciones con cargo a los recursos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se sujetará a las disposiciones aplicables en la materia y, en ningún caso, dichos recursos podrán ser destinados para cubrir el gasto corriente de las organizaciones”<sup>101</sup>. Esto, a pesar de que la normatividad presupuestaria no prohíbe que los apoyos se utilicen para gasto corriente, como se interpreta en este Artículo, ni para gasto administrativo, como se interpreta en las RO del PCS.

---

<sup>100</sup> Ibid. Art. 178.

<sup>101</sup> Reglamento de la LFOSC, 2005, Art. 16.

Figura No. 50. Normatividad sobre gastos de operación en RO de otros programas federales

PROGRAMA	PERMITE GASTOS DE OPERACIÓN	% ADMITIDO PARA GASTOS DE OPERACIÓN	MONTO MÁXIMO DE LOS APOYOS POR PROYECTO*	SOLICITA CLUNI	PIDE COINVERSIÓN PARA APOYO	MODALIDAD DEL PROGRAMA QUE PERMITE GASTOS DE OPERACIÓN	TIPO DE BENEFICIARIOS (EJECUTORES DEL PROYECTO)
<b>Indesol:</b> Programa de Coinversión Social	No	0	800 mil pesos	Sí	Sí	Ninguna	OSCs, municipios e instituciones académicas
<b>Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas:</b> Programa de Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCM)	Sí	Hasta 40% del total del apoyo	De 75 mil a 200 mil pesos	Sí, para OSCs constituidas legalmente y registradas por la Ley de Fomento	No	Proyectos para el conocimiento, promoción y/o ejercicio de derechos indígenas**	OSCs y núcleos agrarios
<b>Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas:</b> Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	Sí	5% del total del apoyo	No se especifica en RO	No	No	Creación de nuevos Fondos Regionales	OSCs integrantes de Fondos Regionales
<b>Secretaría de Desarrollo Social:</b> Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEIAMT)	Sí	20% del total del apoyo	35 mil pesos	No se especifica de forma clara	No	Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil	OSCs constituidas legalmente y grupos de personas
<b>Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación:</b> Programa de Apoyo a Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras (PROSAP)	Sí	50% del total del apoyo	De 100 mil a 150 mil para OSCs y hasta 2 millones de pesos para organizaciones económicas	No	No	Apoyo a organizaciones sociales agropecuarias y pesqueras	Organizaciones sociales agropecuarias y pesqueras, organizaciones económicas y consejos nacionales y regionales de productores.
<b>Comisión Nacional de la Cultura Física y Deporte:</b> Programa del Deporte (PD)	Sí*	Se aprueba un tabulador de gasto	No se especifica	Sí	No	Todas	OSCs pertenecientes al SINADE, asociaciones deportivas nacionales, etc.

Fuente: Reglas de Operación de cada uno de los programas sociales.

\*Total de recursos otorgados, incluyendo gastos de operación, cuando procede.

\*\* No se especifica prohibición para la modalidad de trámite de constitución legal.

+ No los tipifica como tales, pero admite conceptos que pertenecen a gastos de operación.

Resulta paradójico que el PCS, que se ha convertido en líder en el fomento al sector y que ha ganado la confianza de un mayor número de OSCs, se encuentre entre los programas más limitativos de los gastos de administración, sin tomar en cuenta los estudios que demuestran la importancia de este rubro de gastos para el fortalecimiento institucional: “son esenciales para atraer liderazgo de calidad y mantener abiertas las puertas de la organización, y es un requisito para poder lograr los objetivos programáticos” (Berger *et al.*, 2009, p. 44). Esto podría interpretarse como falta de reciprocidad en la confianza que las OSCs le han otorgado. Para la reformulación de los criterios relacionados con el ejercicio de recursos se requiere regresar al debate sobre los objetivos del PCS: combate a la pobreza y fomento al trabajo de las OSCs.

Como hemos señalado en el **capítulo III**, las OSCs que participan en el Programa enfrentan dificultades financieras y, en la mayoría de los casos, condiciones precarias de trabajo y excesiva carga administrativa para lograr sus objetivos. Por otra parte, en el ejercicio de subsidios, el argumento que debe prevalecer es que, por tratarse de un programa por demanda, para que éste tenga mayor efectividad, es necesario apoyar a las OSCs intermediarias. En otras palabras, para lograr el fin del subsidio y una colaboración entre gobierno y organizaciones sólidas, se requiere fortalecer a las OSCs ejecutoras de los proyectos en sus necesidades más apremiantes y disponer de recursos para operación y administración es una de ellas. De lo contrario, en la medida en que no se invierte en las capacidades mínimas de operación, se tendrán como contrapartes a organizaciones operando en infraestructuras inseguras y precarias, con procesos poco eficientes y sin uso de tecnología, con alta improvisación y rotación de personal. Pedir que las organizaciones profesionalicen su trabajo, sin invertir recursos en este propósito (más allá de cursos y capacitaciones) resulta poco realista e ingenuo.

Por la relevancia de este rubro y por la dificultad que tienen las OSCs para conseguir fondos extra, algunos donantes han establecido programas específicos para financiar la operación de la OSCs, y se ha evaluado que estos apoyos garantizan mayor impacto y sustentabilidad para la organización y para sus programas. Por otra parte, empieza a generalizarse la práctica de prorratear estos gastos en los presupuestos de los programas o proyectos; de acuerdo con una encuesta a donantes, se acepta un rango entre 10 y 30% como costo de operación para el financiamiento de los proyectos. (Huang *et al.*, 2006, p. 12).

### **3** COMPROBACIÓN DEL EJERCICIO DE LOS RECURSOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El ejercicio de recursos en el sistema presupuestario mexicano se caracteriza por un fuerte control del gasto que se justifica por la desconfianza ante el alto grado de corrupción y la falta de mecanismos de rendición de cuentas o porque los existentes se encuentran en ciernes. Sin embargo, igual que en el caso de la APF, en donde se ha señalado que la extrema fiscalización del gasto limita la creatividad y el rediseño de políticas (Sour, 2007, p. 24), el exceso en la

fiscalización del ejercicio de recursos en el PCS acaba limitando también el potencial del trabajo de las OSCs que los ejercen.

En este apartado analizamos las disposiciones de las RO del PCS que deben cumplir las OSCs para el ejercicio de los recursos. Una de las principales observaciones es que la falta de apoyo para gastos de operación de las OSCs se convierte en un problema mayor por lo excesivo de los requerimientos para el ejercicio de los recursos y por el grado de fiscalización del ejercicio. Para las OSCs, trabajar con recursos del PCS implica procedimientos administrativos adicionales; por ejemplo, una vez firmado el convenio y recibidos los recursos, las OSCs deben depositarlos en cuentas independientes y llevar una contabilidad aparte. Implica también ajustarse en grado extremo a los rubros del presupuesto a menos que se elabore un convenio modificadorio, lo que en la práctica resulta una carga burocrática y de gestiones adicionales difíciles de cumplir. Con esta restricción, no es posible incluir conceptos de imprevistos o ajustar los costos y asignación de recursos entre por ejemplo, recursos humanos y recursos materiales, lo que termina desincentivando el uso eficiente de los recursos. Además, se requiere que las OSCs reporten los gastos en los informes parciales y finales mediante un programa electrónico exclusivo del PCS que es poco amigable, en lugar de aceptar los sistemas tradicionales de contabilidad de las organizaciones. Las OSCs pueden obtener asesoría del INDESOL o utilizar sus propias herramientas de contabilidad para llevar un control efectivo de los gastos, pero al final deben vaciar nuevamente todos los datos que piden los formatos oficiales<sup>102</sup>. Así, la administración del proyecto implica llevar una doble contabilidad y realizar, al final, una serie de aclaraciones que tomará más tiempo a las organizaciones y también a la autoridad ejecutora que revisa tales informes.

El PCS requiere que los recursos se depositen en una cuenta bancaria exclusiva para facilitar la comprobación del uso de los apoyos e incluso la administración de los recursos de parte de la OSCs. Este requisito tampoco se aplica a todos los programas federales que asignan recursos a OSCs (ver **Figura No. 51**). En el caso del PCS, manejar los recursos en una cuenta bancaria exclusiva implica una mayor carga administrativa que debería compensarse con la autorización del rubro de gastos de operación<sup>103</sup>. Además, en el caso del PCS esta disposición anula el carácter de coinversión, pues conduce a que las OSCs fragmenten los pagos, las

---

<sup>102</sup> Sin embargo, la forma en que el sistema organiza la información complica la revisión de datos, pues no mantiene un orden claro en la organización de la información. Además el sistema está diseñado en forma tal que impide capturar facturas que incluyan letras, cualquier documento que tenga estas características será señalado por el sistema como una irregularidad y ameritará una carta donde se explique la razón de la discrepancia y se incluyan los folios de los documentos correspondientes.

<sup>103</sup> Esta condición es un medio para mantener los registros en forma tal que, ante una eventual auditoría de las autoridades, se facilite la verificación de la aplicación de recursos por parte de las instancias ejecutoras y de control. Sólo en caso de contar con dos proyectos financiados de manera simultánea, el actor social puede utilizar la misma cuenta para ambos.

comprobaciones y los conceptos que deben pagar entre los recursos públicos y los propios. Sin embargo, las bajas tasas de interés y el corto tiempo que los recursos permanecen depositados no permiten que se generen rendimientos significativos para compensar por el tiempo que los actores sociales invierten en tramitar dicho servicio ante una institución bancaria<sup>104</sup>.

Otra dificultad de comprobación para las OSCs es la obligación de que todos los gastos deben justificarse con facturas que cubran los requisitos fiscales y se sustenta en el Artículo 66 del Reglamento de la LFPRH que requiere que los gastos “se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, entendiéndose... por comprobantes, los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes”. Este grado de generalidad de la norma permite que las dependencias puedan elaborar los programas según sus características, como se aprecia en la **Figura No. 51**. Por eso, existe variación entre los distintos programas, en donde también el PCS resulta ser el más exigente, rebasando incluso las obligaciones impuestas para la APF a los servidores públicos, a quienes se les permite un pequeño porcentaje de gastos no comprobables con sólo una descripción del servidor público sobre las razones que imposibilitan la comprobación fiscal.

---

<sup>104</sup> Es entendible que para las dependencias federales contar con una cuenta exclusiva sea un requisito, pero aquí debe tomarse en cuenta la diferencia en montos y operaciones. El monto promedio que en realidad reciben las OSCs para ejecutar los proyectos no pasa los \$200 mil pesos, y se gastan entre 7 y 3 meses. De ahí que este requisito justificado para la administración pública federal, no sea así para las OSCs y otros actores del PCS.

Figura No. 51. Disposiciones para la comprobación de gastos en Reglas de Operación de otros programas federales

PROGRAMA	PERMITE MODIFICAR ESTRUCTURA DE GASTOS*	PERMITE COMPROBAR GASTOS CON NOTAS (NO FACTURAS)	CUENTA EXCLUSIVA	ENTREGA DE FACTURAS	REQUIERE SISTEMA DE CONTABILIDAD**	REINTEGRO DE RECURSOS NO EJERCIDOS O NO COMPROBADOS
<b>INDESOL:</b> Programa de Coinversión Social (PCS)	Sólo modificando el convenio	No	Sí	No en RO, pero sí solicitan originales	No	Sí
<b>Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas:</b> Programa de Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCM)	Sí, previa autorización de la instancia ejecutora	Sí	No	Sí, originales	No	Sí
<b>Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas:</b> Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	No se especifica	Sí, con recibos avalados por la autoridad tradicional, civil o ejidal	No	Sí, originales	No	Sí
<b>Secretaría de Desarrollo Social:</b> Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEIAMT)	No	No se especifica	No	Sí, originales	No	Sí
<b>Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación:</b> Programa de Apoyo a Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras (PROSAP)	No se especifica	No se especifica	No se especifica	No, sólo se pide que conserven las facturas por 5 años	No se especifica	No se especifica
<b>Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte:</b> Programa Deporte (PD)	Sí, previa autorización	Sí	Sí	Sí, originales	Sí	Sí

Fuente: Reglas de Operación de cada programa.

\* Modificaciones de presupuesto entre distintos rubros.

\*\* La autoridad requiere un sistema de contabilidad básico.

\* Cuando los gastos se realicen en el extranjero, y siempre y cuando se use la tarjeta de la cuenta donde se depositaron los recursos.

Como se muestra en la **Figura No. 51**, no todos los programas solicitan a las OSCs facturas originales, aunque ésta es la tendencia predominante. En el caso del PCS, las RO señalan que las OSCs deben entregar la relación de las facturas de todos los gastos del proyecto y conservar las facturas originales por si se requiere mostrar en caso de tener alguna auditoría. La práctica sobre este requerimiento ha variado; en algunos años, el INDESOL ha solicitado la entrega de las facturas originales, en otros solamente la relación y/o las fotocopias. Para el ejercicio 2008, aunque no se estableció en RO, el INDESOL solicitó que las OSCs le entregaran, junto con su material probatorio, las facturas originales. Esta medida se justificó explicando que sería como un método para asesorar a las OSCs respecto a la comprobación de gastos; un soporte para el criterio de valoración integral del proyecto; y que además, de esta manera, las OSCs no tendrían que elaborar una relación de facturas<sup>105</sup>. La entrega de facturas originales también dificulta la rendición de cuentas y auditorías de las organizaciones, que deben cumplir con sus obligaciones fiscales, sobre todo cuando son donatarias autorizadas. Algunas de estas obligaciones fiscales son dictaminarse anualmente con un auditor autorizado y mantener a la disposición del público su contabilidad. Así pues, la normatividad y prácticas de los fondos del PCS contravienen las disposiciones del marco fiscal más amplio de las OSCs.

A la entrega del informe final, las OSCs deben devolver los recursos que no se gastaron, incluyendo los intereses que genere la cuenta bancaria. Este cálculo meticuloso de los pesos y centavos representa una nueva inversión de tiempo para el cierre del proyecto. Adicionalmente, los informes de las visitas de campo que realiza el INDESOL para el seguimiento de los proyectos, procedimiento que debería enfocarse a mostrar los resultados de los proyectos, incorporan observaciones que tienen que ver más con fiscalización del ejercicio de recursos<sup>106</sup>; por ejemplo, pueden solicitar a las OSCs que les muestren cartas aclaratorias sobre minucias (como por qué las letras de una factura o los centavos de un importe no coinciden)<sup>107</sup>.

El INDESOL, en lugar de buscar formas para flexibilizar el apretado marco normativo para que las OSCs ejerzan los recursos públicos y dediquen mayor tiempo y esfuerzo a realizar las actividades sustantivas de sus proyectos, lo aplica de manera más estricta. La reglamentación excesiva de los recursos tiene un impacto negativo en la eficiencia y eficacia de los proyectos, así como costos adicionales a las OSCs no contabilizados ni visibles públicamente. Con estas medidas que dificultan el trabajo de las OSCs, el PCS no fomenta al sector ni aprovecha el potencial de las OSCs para impactar en el desarrollo social.

Las respuestas de las OSCs a la encuesta electrónica mostradas en la **Figura No. 52** corroboran que la estricta normatividad para el ejercicio de los recursos se convierte en una carga administrativa.

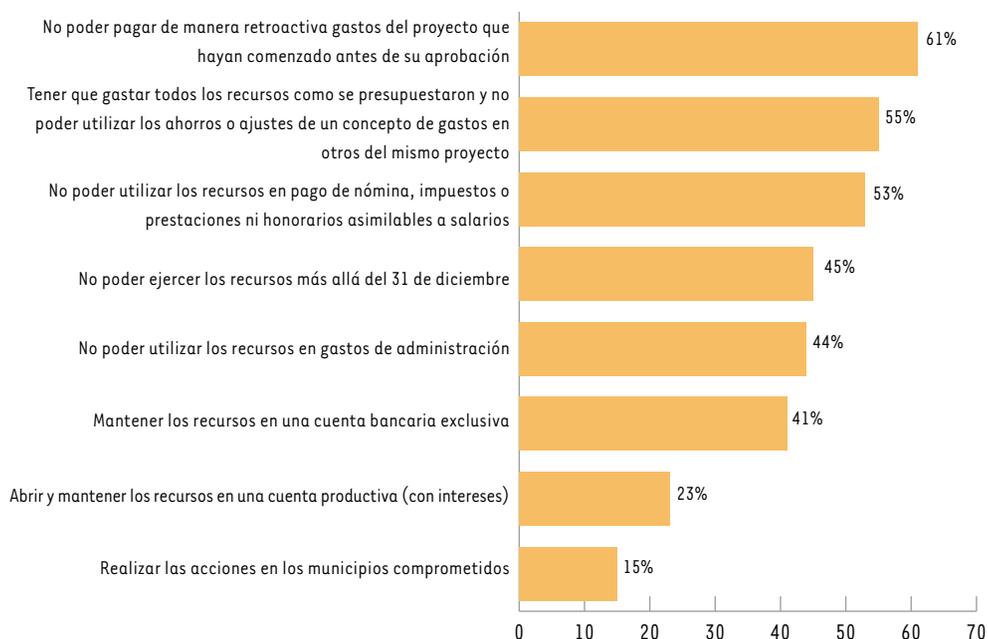
---

<sup>105</sup> Entrevista 17 (11 de febrero de 2009).

<sup>106</sup> Este procedimiento se analiza en el próximo capítulo.

<sup>107</sup> Esta no es una disposición de las RO, pero sucede en la práctica (experiencia propia de Alternativas).

Figura No. 52. Problemas o trabajo adicional causados por la normatividad del PCS



Fuente: Encuesta aplicada a OSCs

El principal obstáculo que identifican las OSCs es no poder realizar pagos retroactivos sobre gastos del proyecto realizados antes de la firma del convenio, lo cual limita el tiempo de ejecución del proyecto. En segundo lugar, las OSCs señalan la inflexibilidad para modificar los presupuestos, ya que no es posible destinar recursos de manera distinta a lo convenido y no pueden utilizar los ahorros o ajustar conceptos de gastos en otros del mismo proyecto, aunque esto pueda implicar mejoras sustantivas a los proyectos sin aumentar su costo total. En realidad, las RO del PCS incluyen un anexo en donde se especifica la posibilidad de realizar un convenio modificatorio para reajustar el presupuesto, sin embargo, las respuestas de las OSCs indican que esto es poco conocido por ellas; quienes lo han intentado saben que es un procedimiento complicado que implica invertir demasiado tiempo acordando los nuevos términos con los funcionarios de INDESOL. Como se aprecia en la [Figura 51](#), otros programas sociales incluyen en sus RO (no en anexos) la posibilidad de modificar la estructura de gastos, aunque esto implique que la OSC solicite una autorización. En tercer lugar, la prohibición de utilizar los recursos para el pago de nómina, impuestos o prestaciones afecta el trabajo de las OSCs y puede implicar el establecimiento de un sistema doble para pagar a sus empleados.

En forma aislada, cada una de estas disposiciones podría parecer razonable, pero en conjunto conforman una carga administrativa de gran costo, pues están diseñadas para la APF, dotada

con recursos humanos, operativos y financieros para enfrentar tales exigencias. La manera en que se han aplicado las normas no siempre se justifica por tratarse de un programa de coinversión que tiene el objetivo de fomentar el trabajo de uno de los principales aliados del gobierno en la promoción del desarrollo social que, por otro lado, no busca ganancias y cuenta con pocas fuentes de financiamiento. Adicionalmente, la normatividad y operación puede tener efectos más fuertes, aún para las OSCs que cuentan con más recursos (humanos y financieros) ya que, a diferencia de los otros actores sociales del PCS (municipios e instituciones y centros de educación superior) carecen de estructuras sofisticadas de administración.

Como resultado, el cumplimiento de los requisitos del PCS sobre comprobación del gasto, más que un mecanismo de rendición de cuentas, resulta una carga administrativa que quita tiempo para las actividades sustantivas de los proyectos de las OSCs, así lo considera una cuarta parte de las OSCs apoyadas.

**Figura No. 53.** Trabajo para cumplir con la comprobación y presentación de informes parciales y finales (según el tamaño de la OSC)

	MÁS DE 30 PERSONAS	30-20 PERSONAS	19-5 PERSONAS	MENOS DE 5 PERSONAS	SIN EMPLEADOS TIEMPO COMPLETO	MEDIA
Demasiado trabajo que quita tiempo para conseguir los objetivos del proyecto	27%	31%	26%	15%	22%	23%
Una carga de trabajo, pero no quita tiempo para conseguir los objetivos del proyecto	47%	44%	40%	49%	31%	41%
Justo a la medida	27%	25%	23%	27%	27%	26%

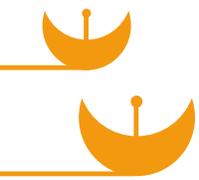
Fuente: Encuesta electrónica aplicada a beneficiarias del PCS.

Mediante este análisis de las implicaciones para el Programa y para las OSCs, pretendemos mostrar que muchas de las disposiciones del PCS sobrepasan las exigencias normativas y que el INDESOL tiene margen de maniobra para flexibilizar la normatividad del Programa en lo relativo a la asignación, ejercicio y comprobación de los recursos que asigna a las OSCs.

Es probable que la aplicación rigurosa de la normatividad por el INDESOL sea resultado de las propias presiones que ha tenido de las instancias fiscalizadoras (SHCP, Secretaría de la Función Pública y Auditoría Superior de la Federación) sobre el buen manejo de los recursos por las OSCs. El INDESOL ha terminado trasladando estas presiones a las organizaciones, en lugar de argumentar y fundamentar la necesidad de un nuevo esquema de rendición de cuentas que sea adecuado para un programa de demanda que trabaja canalizando recursos públicos a las OSCs como aliadas y socias en proyectos de desarrollo social. Este marco del régimen legal y

fiscal de las organizaciones en México es sumamente complejo, con lagunas y duplicidades. Los responsables del PCS deberían sobre todo trabajar con las instancias de fiscalización para que éstas entiendan que la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos por parte de las organizaciones debe verse en conjunto con el marco legal y fiscal más amplio que las regula. Por supuesto, esto deberá incluir la realización de auditorías a muestras aleatorias, pero en la medida en que se entienda y confíe en que las organizaciones están fiscalizadas y rinden cuentas sobre el uso de todos sus ingresos y que los fondos públicos son parte de estos ingresos, se simplificará y hará más efectiva su fiscalización.

Aquí, justamente argumentamos que para fomentar el trabajo de las OSCs se requiere reformular la normatividad presupuestal y las RO construyendo nuevos instrumentos que reconozcan un marco de autonomía y confianza, al tiempo que establezcan mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte de las OSCs en el uso y comprobación de los recursos públicos. Incluso, proponer esquemas para el PCS, que dentro de la normatividad actual o con pequeños ajustes, se adapte mejor a sus usuarios. Lo anterior implica reformular en paralelo, con base en ese nuevo marco federal, la homogeneización de los programas federales que asignan fondos a través de OSCs.



## CAPÍTULO VI. ¿CÓMO SE EVALÚA EL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL?

**Para evaluar el PCS, el INDESOL debe llevar a cabo dos procesos complementarios: el seguimiento y la evaluación de los proyectos que ejecutan las OSCs y la evaluación externa anual del Programa.** El sentido primordial de ambos procesos debiera ser ofrecer elementos para valorar los resultados alcanzados por los proyectos y las convocatorias y, con ello, el Programa en general.

Los procesos de evaluación de proyectos sociales son de por sí un tema complejo y existe un debate internacional sobre los mejores enfoques y metodologías de evaluación de impacto social<sup>108</sup>. Dentro del debate están los temas de la elaboración de indicadores de proceso, resultados e impactos; la recopilación de información en los distintos momentos (*ex*, *ante* y *post*); la atribución directa de resultados e impactos a la intervención en cuestión y, sobre todo, la cantidad de tiempo y recursos adicionales que una evaluación rigurosa requiere. Cuando se trata de evaluar desde la perspectiva de un donante, esto se complica más porque se requiere recuperar los resultados de los proyectos que financian, pues éstos abarcan distintas temáticas y requieren un acercamiento muy a la medida de cada uno; a la vez que se requiere contar con una perspectiva general y homogénea. Adicionalmente, en la literatura internacional se ha reconocido que una de las cualidades más importantes de las OSCs es su flexibilidad e innovación, así como su capacidad para adaptarse a contextos adversos<sup>109</sup>. Para preservar estas cualidades es necesario un enfoque de evaluación que privilegie los aprendizajes frente a los sistemas rígidos de control de resultados. Por ello, se debe buscar que los procesos de evaluación y construcción de indicadores se construyan en consenso y con las organizaciones financiadas.

Sin embargo, el proceso de evaluación del PCS no se ha construido a la luz del debate teórico sobre la evaluación de proyectos sociales, ni con una preocupación de conocer los resultados, el impacto social y menos aún los aprendizajes. Más bien se ha desarrollado a la par del proceso de evaluación de los programas sociales del gobierno federal. Por una parte, el seguimiento de

<sup>108</sup> Para mayores referencias sobre este tema, véase York (2005), Mebrahtu *et al.* (2007), Flynn y Hodgkinson (2001), Cohen y Franco (2003) y Huang *et al.* (2006).

<sup>109</sup> Véase Carroll (1992) y Lewis (2001).

los proyectos busca fiscalizar el ejercicio de los recursos y garantizar que los actores sociales cumplieron con los compromisos legales adquiridos y, por la otra, se ha buscado que la evaluación externa identifique y dé cuenta de los impactos más amplios del Programa, sin entrar a demasiados detalles sobre las aportaciones y aprendizajes de las organizaciones.

## **1 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS APOYADOS POR EL PCS**

El seguimiento y la evaluación de los proyectos apoyados corresponde a la última etapa del PCS y comprende dos fases:



- 1) la revisión que hacen los funcionarios del INDESOL a los informes finales y al material probatorio que entregan los actores sociales, y
- 2) las visitas de campo a los lugares de ejecución de una muestra de 25% del total de proyectos apoyados. Ambos procesos dependen de la Dirección de Evaluación y Seguimiento.

Además de proporcionar información para reportar sobre el ejercicio del gasto y elaborar los reportes trimestrales, el seguimiento tiene otros propósitos. En primer lugar, busca crear un sistema de calificación aplicable a la diversidad de proyectos apoyados; en segundo lugar, valorar los resultados de los proyectos mediante las visitas de campo y generar información para conocer los logros del Programa. Sin embargo, en el diseño del procedimiento han imperado los criterios de comprobación del ejercicio de los recursos y monitoreo de las actividades programadas.

Como resultado, el proceso de evaluación de proyectos se asemeja más a indicadores de control de gestión y cumplimiento de normatividad que a verdaderos criterios de evaluación que consideren los resultados sustantivos de los proyectos<sup>110</sup>. Los criterios para calificar los proyectos apoyados por el Programa han sido los siguientes:



- a) Beneficiarios directos (número real frente al comprometido).
- b) Cumplimiento de metas (reales frente a comprometidas).
- c) Aplicación de recursos (ejercicio según conceptos autorizados).
- d) Cumplimiento de material probatorio.
- e) Municipios atendidos.
- f) Visitas de campo.
- g) Devolución de recursos.
- h) Ejercicio y/o entero de intereses de la cuenta bancaria.
- i) Entrega de informe (a tiempo o retrasado).
- j) Uso de cuenta exclusiva.

<sup>110</sup> Inclusive, las RO de 2008 indicaban que el objetivo del proceso de evaluación era que “la autoridad valore la medida en que el actor social cumplió con las exigencias del proceso: devolución de recursos, ejercicio y/o entero de intereses, entrega de informe y cuenta exclusiva” (RO, 2008, Numeral 7.3.1). En las RO de 2009 se modificó el texto, pero no así los procedimientos ni los criterios del proceso de evaluación.

La calificación de los proyectos puede ser suficiente, insuficiente o deficiente. Para calificar los proyectos, los funcionarios revisan los informes que elaboran las OSCs, en un formato diseñado con este fin y el material comprobatorio de las acciones realizadas que los actores deben anexar al informe. El material comprobatorio consiste en los entregables que las organizaciones se comprometen a proporcionar al INDESOL. Los primeros 6 criterios están ponderados 15% cada uno (90% en total) a la calificación del proyecto; los otros cuatro son de apoyo y, en conjunto, aportan 10% a la calificación. En las RO del año 2009 se mantuvo el mismo esquema, pero se añadió: “y el 10% restante corresponde a la evaluación que se realice a través del seguimiento durante la ejecución del proyecto”<sup>m</sup>.



## Dos ejemplos del resultado del seguimiento de proyectos del PCS

**Caso 1.** En el año 2006 un proyecto que participó en la convocatoria de Equidad de Género (folio número EG CS-09 -D-022-06) recibió 77 de calificación. Con esta nota reprobatoria, la OSCs no pudo participar en el ejercicio anual 2007. El proyecto había consistido en realizar cursos de capacitación sobre equidad de género en la aplicación de programas sociales en el estado de Yucatán. Los cursos, además de capacitar a los funcionarios públicos responsables de las políticas públicas, promovían valores de igualdad de género entre miembros de la comunidad, de manera que cuando llegaran nuevos funcionarios municipales, la participación de los ciudadanos promoviera la continuidad y sustentabilidad del enfoque en el largo plazo. La organización que lo ejecutó no pudo realizar uno de los cinco talleres a los que se había comprometido y entregó tarde su informe final, por lo que el proyecto resultó insuficiente. Es posible que si se hubieran utilizado

criterios para evaluar el proyecto, que midieran su impacto en la población o su potencial para lograr cambios sociales a largo plazo, hubiera resultado con calificación suficiente.

**Caso 2.** El último trimestre del ejercicio del año 2008, el PCS emitió una convocatoria de Prevención de la violencia y fomento a la cultura de la legalidad. Por el retraso en la emisión de la convocatoria, los proyectos participantes debieron realizar las actividades en menos de cuatro semanas (véase recuadro en **capítulo V**). Una de las OSCs apoyadas (proyecto con folio CS-09-D-PV-039-08) realizó un audiovisual para prevenir violencia y adicciones y un taller de capacitación con lo cual logró una calificación de suficiente. Dado el corto tiempo de realización de los proyectos, INDESOL no pudo realizar visitas de campo para evaluar los proyectos apoyados.

<sup>m</sup> RO 2009, Anexo 9. De acuerdo con un funcionario del área de Evaluación del INDESOL, este criterio trata de compensar la ausencia de una valoración más integral del proyecto a través de una apreciación de todos los elementos que lo integran. Sin embargo, las RO no son precisas, ya que la suma sería mayor al 100%. Suponemos que se plantea como un factor extra o un margen de discreción para favorecer a proyectos que no logren ser suficientes.

En el formato de informe no existe una sección que revise los obstáculos y resultados no planeados, que recoja los aprendizajes u otros productos que resulten de una reflexión del ejecutante frente al proyecto realizado. Sólo en el informe narrativo (**Anexo B** del informe final), las OSCs pueden informar sobre el alcance del proyecto, a partir de una guía de 10 preguntas que retoman temas como: los resultados del proyecto frente a los objetivos planteados, la comparación de la situación de la población beneficiaria antes y después del proyecto, la promoción de la participación de mujeres, si el proyecto generó y/o fortaleció habilidades en los participantes o relaciones sociales y si se propone continuar con el proyecto<sup>112</sup>. Generalmente este informe se limita a una crónica que no permite obtener información relevante sobre la calidad e importancia del proyecto; incluso, dada la falta de una sección específica, en ocasiones este espacio se utiliza para explicar las razones por las que no se logró cumplir con el número de beneficiarios.

La intención de incorporar visitas de campo en el proceso de evaluación y seguimiento de los proyectos apoyados debería ser la de obtener información que no es posible recopilar mediante los informes, particularmente de observación y percepciones de los beneficiarios de los proyectos. En la práctica, siguiendo las cédulas de visita de campo, los visitantes verifican fundamentalmente información similar a la que reporta la OSCs en el proyecto y en el informe<sup>113</sup>. En una sección de la cédula, los visitantes reportan su valoración sobre indicadores como: la percepción general del proyecto, la percepción que tienen los beneficiarios y los operadores sobre el impacto del proyecto, si el actor social solicitó asesoría y de qué tipo. Adicionalmente, aunque no se incluye en los formatos, los visitantes pueden comprobar las facturas de los gastos autorizados por parte de las OSCs.

Al revisar los contenidos de las cédulas de visitas de campo pudimos apreciar la falta de una visión aún entre el mismo personal de INDESOL para apreciar resultados y cambios alcanzados por los proyectos; en cambio, reflejan una política de fiscalización y cumplimiento estricto de la norma<sup>114</sup>. Por otra parte, se registra cierto retroceso en la calidad del procedimiento de evaluación. En la administración anterior, las visitas de campo se llevaban a cabo exclusivamente por personal del área de evaluación para evitar algún margen de varianza en los resultados<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> El contenido y la extensión de esta sección del reporte varía de acuerdo con las respuestas de las OSCs y el INDESOL no revisa ni sistematiza esta información, de manera que no es posible hacer un análisis cualitativo sistemático.

<sup>113</sup> Lugar y fecha de la visita, nombre de la organización, objetivos generales y específicos del proyecto, problemática de la población y explicación sobre cómo el proyecto ayuda a resolver esa situación (descripción de metas y resultados), avance del proyecto de acuerdo con el cronograma del convenio y si el número y el tipo de beneficiarios corresponden con lo especificado en el convenio.

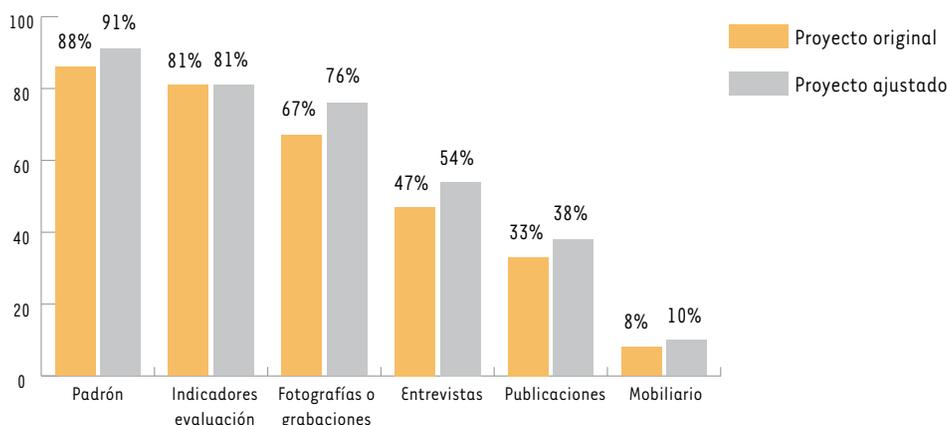
<sup>114</sup> Las recomendaciones que los visitantes de campo registran son ilustrativas de esta visión: “Colocar el nombre de la actividad o meta en cada uno de los materiales probatorios” y “Falta un control más detallado en la ejecución del proyecto. Se necesitan controles más estrictos para la elección de beneficiarios”. Formatos de visitas de campo CS-09-D-AS-130-07 y CS-09-PF-005-07.

<sup>115</sup> Entrevista 8 (10 de febrero de 2009).

Dado que con la nueva administración del Instituto se redujo el personal del área de evaluación, ahora se recurre a personal de otras áreas para realizar las visitas de campo<sup>116</sup>.

Respecto al material comprobatorio tanto el INDESOL como las OSCs han privilegiado el padrón de beneficiarios, que se incluye en más de 90% de los proyectos ajustados (Figura No. 54). Las fotografías y otra clase de material audiovisual ocupan el tercer lugar entre los materiales comprobatorios (con más de 72% de los proyectos). Igual que en el caso de las listas de beneficiarios, la utilidad del material fotográfico en la evaluación del proyecto se relaciona más con cumplimiento de metas que con la identificación de logros.

Figura No. 54. Tipo de material probatorio de los proyectos



Fuente: Elaborado con información de la muestra de proyectos.

El material comprobatorio que ocupa el segundo lugar en la muestra de proyectos son los indicadores de evaluación; desafortunadamente no fue posible sistematizar información porque su contenido es muy variable, según el tipo de proyecto y la experiencia de las organizaciones que lo ejecutan. Lo más común es que los indicadores sean referencias cuantitativas sobre el cumplimiento de las metas, pero algunas OSCs proponen sistemas de monitoreo especiales<sup>117</sup>. El alto porcentaje de proyectos que proponen indicadores de evaluación como material comprobatorio podría considerarse como positivo en la medida en que se trate de sistemas de evaluación de logros, pero sólo mediante el análisis del contenido de los indicadores se podría conocer en qué medida las OSCs están incorporando elementos para valorar el impacto de sus proyectos. Las OSCs proponen también la entrega de entrevistas o cuestionarios aplicados a beneficiarios del proyecto como material comprobatorio (ocupan el cuarto lugar); en donde

<sup>116</sup> Entrevista 17 (11 de febrero de 2009).

<sup>117</sup> Por ejemplo, para proyectos de apoyo alimentario a grupos de población se proponen gráficas de nutrición como indicadores; para proyectos de combate a la violencia, indicadores sobre grado de reincidencia, entre otros.

es posible que las OSCs incorporen elementos útiles para retroalimentar sus proyectos. Sin embargo, el INDESOL no evalúa los contenidos de estos materiales, en la calificación sólo se considera si se entrega o no el material.

Recordemos que la entrega de la lista de beneficiarios, que era una exigencia informal, en el año 2009 se incorporó en las RO del Programa. De esta manera, el INDESOL ha estado promoviendo entre las OSCs la práctica de considerar este tipo de materiales (de comprobación cuantitativa de metas) como productos de los proyectos sociales. Con esto, también se crea la percepción errónea de que estos materiales son indicadores de evaluación de los proyectos. Dado que se castiga el incumplimiento y únicamente se evalúan las actividades y los productos de corto plazo de los proyectos<sup>118</sup>, no se invierte en las capacidades de las OSCs para evaluar y proponer mejores indicadores de resultados e impacto de los proyectos, por el contrario, se desincentiva la adquisición de estas capacidades.

Como ya mencionamos, la evaluación de proyectos sociales de OSCs y las formas en que los donantes deben evaluarse a sí mismos son asuntos complejos, continúan en la mesa de debate a nivel internacional. En 2007, *Alliance for Philanthropy*, una revista que busca difundir temas y buenas prácticas internacionales sobre filantropía, dedicó un número a este tema, en donde publicó los resultados de una encuesta aplicada a lectores y a audiencias diversas, durante los meses de octubre y noviembre del mismo año<sup>119</sup>. Para contar con un parámetro internacional, con el cual comparar la percepción de las OSCs sobre el proceso de evaluación del PCS en el cuestionario aplicado a OSCs, incluimos algunas preguntas de la encuesta de *Alliance*; los resultados de ambas fuentes se muestran en la **Figura No. 55**<sup>120</sup>.

**Figura No. 55.** Comparación del procedimiento de evaluación

EN SU OPINIÓN, CUANDO ENTREGA INFORMES ¿QUÉ ES LO QUE INDESOL (O SU DONANTE PRINCIPAL) BUSCA CONOCER SOBRE SU TRABAJO?	PCS	ALLIANCE
Dar cuentas sobre cómo se utilizó el financiamiento recibido	79%	59%
Los efectos o resultados directos de su proyecto (la diferencia que hizo en relación a un grupo u objetivos)	63%	76%
El INDESOL (o el donante principal) está interesado en el informe para decidir si continúa financiado a la organización.	49%	49%
Actividades y productos, solamente.	44%	48%

<sup>118</sup> Los informes se entregan hasta 15 días después de haber terminado las actividades del proyecto.

<sup>119</sup> En la encuesta participaron OSCs que reciben fondos de donantes privados (58%) y públicos (42%); la mayoría dedicadas a fortalecimiento del sector (42%), el resto con actividades de desarrollo económico, derechos humanos, educación, salud, desarrollo comunitario y medio ambiente (en ese orden). Para 45%, su área de trabajo es a nivel nacional, para 37% a nivel global y para 28% a nivel regional.

<sup>120</sup> Véase, *Alliance for Philanthropy and Social Investment Worldwide*, diciembre 2007, No. 4, Vol. 12. <http://www.alliancemagazine.org/es>.

Figura No. 55. Comparación del procedimiento de evaluación (continúa)

EN SU OPINIÓN, CUANDO ENTREGA INFORMES ¿QUÉ ES LO QUE INDESOL (O SU DONANTE PRINCIPAL) BUSCA CONOCER SOBRE SU TRABAJO?	PCS	ALLIANCE
El progreso hacia cambios de largo plazo y sustentables en el bienestar de grupos con quienes su organización trabaja.	42%	62%
Generar aprendizajes para mejorar sus programas y convocatorias.	40%	29%
Cumplir con sus requisitos burocráticos	35%	35%
Los aprendizajes de su experiencia y lo que se requiere cambiar/mantener para avanzar mejor.	31%	51%
Generar conocimiento que pueda compartirse entre los interesados en la misma temática.	31%	46%
Su influencia y trabajo frente a otros actores en el mismo campo.	21%	57%
Su propia publicidad.	13%	17%

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

Al preguntar a las organizaciones qué piensan que el donante/INDESOL pretende mediante la evaluación, la frecuencia de las respuestas sobre criterios administrativos es notoriamente más alta en los participantes del PCS que en los entrevistados a nivel internacional. Por ejemplo, 79% de las OSCs apoyadas por el PCS consideran que el interés que tiene el INDESOL en el informe que elabora la OSCs es “dar cuentas sobre cómo se utilizó el financiamiento recibido”, 20% arriba de la frecuencia de la encuesta internacional. Por otra parte, el porcentaje de OSCs apoyadas por el PCS que perciben que el interés del INDESOL por conocer los resultados o efectos de los proyectos en los grupos de población con quienes trabajan, los aprendizajes de las OSCs o la generación de conocimientos, es inferior al porcentaje de OSCs que responden así en la encuesta internacional.

De acuerdo con las respuestas a otras preguntas de la encuesta (Figura No. 56), las OSCs no consideran que los informes que le entregan al INDESOL sirvan para que el Instituto realice mejoras en su trabajo o en los procedimientos que deben realizar las OSCs que reciben apoyos del Programa.

Figura No. 56. Percepción de las OSCs sobre el uso que hace el INDESOL de los informes

	PCS	ALLIANCE
Los funcionarios del INDESOL/fundación le hacen aclaraciones exclusivamente sobre la comprobación de los recursos.	31%	
Los funcionarios del INDESOL/fundación discuten el informe con usted o lo retroalimentan.	29%	56%
El INDESOL/fundación se preocupa sobre cómo sus requisitos influyen en la efectividad de la organización.	17%	32%
El INDESOL/fundación utiliza su informe para mejorar su trabajo.	15%	24%
El INDESOL/fundación está interesado en conocer las opiniones de otros interesados sobre el informe.	7%	23%

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

Los datos reflejan también que la capacitación que proporciona el INDESOL a las OSCs para la elaboración del informe y la entrega de resultados tiene un enfoque administrativo y se limita a asesorar sobre comprobación del cumplimiento de metas y de ejercicio de recursos, sin aportar elementos que sirvan de retroalimentación a las OSCs o que fortalezcan habilidades de sistematización de aprendizajes o de evaluación de resultados de sus proyectos. Mientras que 56% de las organizaciones apoyadas por donantes internacionales consideran que el donante revisa los informes y los discute y retroalimenta con ellos, solamente 29% de las OSCs apoyadas por el PCS lo consideran así.

Como hemos mostrado, el seguimiento que hace el INDESOL sobre los proyectos apoyados por el PCS no es más que un proceso para calificar el cumplimiento de actividades convenidas entre las OSCs y el INDESOL, con lo que se fomentan actitudes no deseadas para las OSCs, como la tendencia a establecer metas fáciles de comprobar y a concebir la entrega de material probatorio como una meta y no sólo como un compromiso accesorio del proyecto. La reducción de la evaluación de proyectos a un procedimiento de fiscalización –combinado con las limitaciones de la normatividad y los periodos cortos de aplicación de los recursos y entrega de los informes-- crea incentivos perversos entre las organizaciones. Por un lado, diseñan proyectos y se comprometen a metas muy acotadas --talleres, prestación de servicios muy concretos, borradores de publicaciones— que pueden tener un menor impacto social, pero cuya característica principal es que permiten crear materiales comprobatorios con menor dificultad. Por el otro lado, debido a que la mayor parte de los informes consiste en información auto reportada, se puede estar promoviendo que las organizaciones la generen sin un sustento real o con una lógica de “solamente por cumplir”. Esto repercute también en la falta de reflexión, aprendizajes y mejoras dentro de las OSCs.

Tanto las OSCs, como los funcionarios del área de evaluación del INDESOL, se encuentran atrapados en una espiral de trámites para cumplir requerimientos administrativos que los sobrepasan. El enfoque de fiscalización que se ejerce sobre las OSCs se debe a que, por una parte, deben comprobar el ejercicio de los recursos ante la SHCP y la Auditoría Superior de la Federación, el cumplimiento de las RO ante la SFP, y por otra parte, deben desarrollar los indicadores que requiere el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), fundamentalmente de desempeño, y otros requerimientos de la APF, a los que nos referimos a continuación.

## **2** EVALUACIÓN EXTERNA DEL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL

La evaluación de los programas sociales de la administración pública federal en México es muy reciente. A finales de la década de los años noventa, el Banco Interamericano de Desarrollo, que aportaba recursos al PROGRESA, solicitó que se realizaran de manera sistemática evaluaciones externas del programa (Hernández, 2004). Simultáneamente, las reformas al sector público, realizadas durante el sexenio del Presidente Zedillo, condujeron a la institucionalización de la

práctica de la evaluación, que fue formalizada en el PEF del año 2000. A partir de ese año, la definición de indicadores de evaluación y gestión y la elaboración de evaluaciones externas para los programas sociales, se convirtió en una obligación para las dependencias que los operan<sup>121</sup>. Esta obligación se ratificó, para el caso de los programas sociales, con la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en el año 2004<sup>122</sup>.

En 2006, se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) mediante la cual se estableció el esquema de Presupuesto por Resultados en la APF, al fijar los criterios para el equilibrio entre el control, los costos de la fiscalización y la obtención de resultados en los programas y proyectos<sup>123</sup>. El propósito de estos criterios normativos ha sido proporcionar información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas y sobre el desempeño de la gestión organizacional, que pueda utilizarse posteriormente para decisiones sobre asignación presupuestal, mejora administrativa y para el fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas. (González *et al.*, 2008, pp. 49 y 50).

También con la LGDS se creó el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), al que se asignaron dos funciones: a) normar y coordinar la evaluación de la política social y de los programas de las dependencias y b) establecer lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. En marzo del 2007, el CONEVAL y las SHCP y SFP emitieron los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales, que norman la evaluación para el conjunto de programas de las políticas sectoriales y establecen los criterios para la elaboración del *Programa Anual de Evaluación* (PAE). Este Programa incluye cinco tipos de evaluación para los programas sociales:



- 1) consistencia y resultados,
- 2) indicadores,
- 3) procesos,
- 4) impacto y
- 5) evaluación específica (cualquiera distinta a las anteriores).

De acuerdo con los Lineamientos, las dependencias deberán definir sus objetivos estratégicos y, con la herramienta de Matriz de Marco Lógico (MML), diseñar indicadores de resultados para cada uno de ellos, a partir de los cuales se realizarán las evaluaciones anuales de los programas (*Lineamientos*, 2007).

La evaluación de impacto de los programas sociales va más allá de los procedimientos gerenciales, de control y cumplimiento de condiciones y sería la más indicada para conocer los cambios sociales que un programa genera o contribuye a generar. Sin embargo, debido al “grado

<sup>121</sup> PEF, 2000, Art. 70.

<sup>122</sup> LGDS, 2004, Art. 74.

<sup>123</sup> LFPRH, 2006, Art. 4.

de dificultad y las condiciones necesarias que debe cumplir un programa para desarrollarlas, (se consideró que) no todos los programas pueden llevar a cabo evaluaciones de impacto” (PAE, 2008). Las dependencias que pretendan hacer una evaluación de impacto de alguno de sus programas, deberán desarrollar un análisis de factibilidad de la evaluación (PAE, 2008). Esta disposición muestra, de alguna manera, que la inversión que se hace para evaluar el impacto de los programas no se considera suficientemente redituable. Esta actitud no es singular para el caso de México, investigaciones sobre el tema a nivel internacional indican que, a pesar de que los donantes y los ejecutores de proyectos sociales reconocen la importancia de fortalecer la evaluación de impacto, este proceso no está siendo financiado adecuadamente, ni se está haciendo uso efectivo de sus resultados (Bonbright y Schmidt, 2007, p. 36).

A continuación analizamos las distintas evaluaciones externas del PCS, sus efectos en la normatividad y operación del Programa y los cambios en el procedimiento a raíz de las modificaciones del contexto de la APF.

### 2.1. Caracterización de las evaluaciones externas del Programa de Coinversión Social<sup>124</sup>

El PCS se empezó a evaluar desde antes de que se hiciera obligatoria la evaluación para los programas federales. El INDESOL ha sido pionero en lo relativo a evaluaciones externas; desde 1999 hasta la fecha, el PCS ha sido evaluado cada año<sup>125</sup>.

La primera evaluación externa del PCS consistió en un estudio sobre las OSCs apoyadas por el Programa durante el periodo de 1995 a 1999. El objetivo era proporcionar al Instituto criterios e indicadores más precisos para establecer mecanismos de selección, monitoreo y evaluación de proyectos (Sánchez *et al.*, p. 1). Entre sus conclusiones, el estudio señalaba que, al apoyar los proyectos, el INDESOL fomentaba el desarrollo de capacidades de las OSCs y promovía resultados tangibles e intangibles de los proyectos, que se señalan en el recuadro siguiente.

<sup>124</sup> En el Anexo IV se presenta un resumen de las evaluaciones externas.

<sup>125</sup> El INDESOL publicó en agosto del 2009 la evaluación externa del ejercicio 2008, por lo que no fue posible incorporarla en este reporte.

RESULTADOS TANGIBLES	RESULTADOS INTANGIBLES
Adquisición de conocimientos y destrezas de las OSCs.	Aprendizaje de las OSCs para elaborar adecuadamente sus proyectos.
Adquisición de equipo de trabajo.	Aprendizaje de las OSCs para involucrar a la comunidad.
Generación de interés y demandas de capacitación.	Aprendizaje de las OSCs para contar con elementos metodológicos.
Generación de empleo.	Cambios en las percepciones y actitudes de los beneficiarios con respecto a los temas trabajados.
Apoyo a la producción de material didáctico y de material de difusión.	
Fortalecimiento de la infraestructura comunitaria.	
Otras formas de fortalecimiento del trabajo de las OSCs	

En el año 1999, se realizó también una evaluación externa sobre la gestión y el impacto económico y social del Programa. Se trataba de analizar la relación costo efectividad del Programa, mediante el análisis de su diseño, su normatividad y su operación y de los resultados de una encuesta aplicada a responsables y a beneficiarios de una muestra de proyectos apoyados. Una de las conclusiones fue que la mayor parte de los beneficiarios habían reportado mejoría en su calidad de vida a partir del proyecto. Sin embargo, indicaba también que los recursos del Programa no llegaban a la población más necesitada, debido a varios factores, entre ellos, la ambigüedad en la definición de los objetivos del Programa, por lo que sugería que se definiera el combate a la pobreza como único objetivo del Programa. Como vemos, las conclusiones de esta evaluación difieren de las del resto de las evaluaciones, particularmente de la que mencionamos en el párrafo anterior, que se realizó en el mismo año y la de los dos años posteriores.

La evaluación realizada en 2003, sobre los ejercicios 2001 y 2002<sup>126</sup>, se concentró en tres puntos: los beneficios económicos y sociales del PCS, el apego a las reglas de operación y su costo efectividad. Los evaluadores concluyeron que, a pesar de que el PCS tenía varias deficiencias operativas, su principal riqueza era el enfoque de financiar proyectos de las OSCs, porque además de dar “respuesta a las necesidades sociales de grupos vulnerables o en situación de pobreza, incide en la construcción de capital social en los individuos y en las organizaciones participantes, las fortalece y crea condiciones para una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil” (Conde, 2003, p. 2). Añadía que, aunque el PCS no tenía como objetivo fundamental fortalecer a las OSCs, sino trabajar con ellas en la atención de la pobreza, se cumplía el objetivo de combatir la pobreza, al tiempo que se generaba aprendizaje organizacional para las OSCs (Conde, 2003, p. 217) y se fomentaba la capacidad organizativa de los grupos de población de los proyectos, lo que se ha denominado también capital de enlace o de vinculación (*bonding capital*) (Conde, 2003, p. 112).

<sup>126</sup> No fue posible obtener la evaluación externa del PCS para el ejercicio del año 2000.

La evaluación del ejercicio 2003 consideraba los siguientes elementos: la operación del Programa, las metas programáticas, el ejercicio presupuestal, la cobertura y la estimación del impacto social y económico y la promoción de la equidad de género. Las conclusiones sobre los avances operativos reconocían que el Instituto había cumplido los plazos para emitir convocatorias y para asignar los recursos, y una mejoría como resultado de la participación de dictaminadores externos en la selección de proyectos. (Alternativas en Economía, 2004). Señalaba también que los beneficiarios de los proyectos habían reportado mejoras en su situación económica y que el PCS promovía la construcción de capital social y la equidad de género.

La evaluación externa del ejercicio del año 2004 señalaba que el Programa cumplía con la característica del enfoque de demanda, pues se focalizaba a atender problemas coyunturales y/o de estructura social. Señalaba también que el PCS contribuía al fortalecimiento de redes, al fortalecimiento institucional de las OSCs apoyadas y de la relación OSCs - gobierno. Sin embargo indicaba que la definición de la población objetivo era ambigua, particularmente, la que se refería a “población en situación de riesgo” y que poco menos de 40% de los proyectos se ejecutaban en municipios considerados de alta o muy alta marginación. Señalaba también la existencia de algunos problemas de cobertura municipal, pues solamente en 13 entidades la cobertura era considerada buena (con 71% o más de los municipios de la entidad con un proyecto del PCS) (UNAM, 2005).

En la evaluación de los ejercicios 2005 y 2006 se utilizó una metodología para estimar en qué medida el Programa contribuía al fortalecimiento del capital social. Se incorporaron algunos indicadores cualitativos que pudieran ayudar a evaluar el éxito de los proyectos, según su contribución a la generación y/o reforzamiento de capital social y el grado de atención a necesidades específicas de las mujeres (INDESOL, 2006, pp. 12 y 67)<sup>127</sup>. El modelo para medir construcción de capital social consideraba las siguientes variables: grupos y redes, confianza y solidaridad, acción colectiva y cooperación, información y comunicación, empoderamiento, participación de los beneficiarios y de otras personas de la comunidad<sup>128</sup>. El estudio concluyó que 25% de los proyectos apoyados en el año 2005 generaron y/o reforzaron capital social y 36% de los proyectos apoyados en 2006 (Covarrubias, 2006, **Anexo I**). También en este año se indicó que existían “imprecisiones sobre las características de la población objetivo, la cobertura territorial, las metas por vertiente y la naturaleza de las convocatorias”. Respecto a la focalización geográfica, la evaluación indicaba que en 2006 se atendió 93% de las microrregiones y en 2005 a 91% (Covarrubias, 2006, **Anexo I**).

El ejercicio del año 2007 fue el primero que se evaluó con términos de referencia homologados para todos los programas sociales, en donde los evaluadores debían responder a 100 preguntas

<sup>127</sup> También en entrevista 8 (10 de febrero de 2009).

<sup>128</sup> Las primeras cinco son las propuestas por el Grupo de expertos en capital social del Banco Mundial en 2002.

de manera afirmativa o negativa y comentar en un espacio acotado. Este año, la evaluación no tenía como objetivo medir el impacto social del Programa, sólo la consistencia entre el diseño y ejecución y los resultados. Una de las conclusiones fue que el PCS era “único en su tipo en la APF”, señalaba también que, aunque no era explícito en las RO, el Programa tenía el objetivo de construir capital social. La evaluación se refirió también al problema de insuficiente claridad en la definición de la población objetivo y potencial, y a la dificultad para generar información e indicadores de evaluación (León, *et al.*, 2008).

Las recomendaciones de las primeras evaluaciones externas insistían en la necesidad de contar con convocatorias públicas para asignar el total de los recursos del Programa y transparentar los procesos de selección de proyectos, con lo que promovieron varias modificaciones normativas y operativas del Programa, que han resultado en avances importantes en términos de transparencia e imparcialidad. También ayudaron a precisar sus objetivos, la población objetivo, los criterios de focalización de los recursos y en otros procedimientos<sup>129</sup>.

Las evaluaciones recomendaban que, adicionalmente al financiamiento, el Instituto ofreciera otro tipo de apoyos como información, asesoría jurídica, capacitación técnica a OSCs. Aunque esto no se ha institucionalizado en RO, se podría considerar que el INDESOL lo ha logrado en algunos aspectos, de forma directa, primero mediante los programas de capacitación y luego con el diseño del Diplomado de Profesionalización<sup>130</sup>.

Además de las mejoras normativas y operativas, las evaluaciones externas contribuyeron a generar avances en la elaboración de una metodología *ad hoc*, según las particularidades del PCS y en el fortalecimiento del área de evaluación del INDESOL. Sin embargo, este proceso se vio interrumpido con la decisión de la nueva administración en 2007 de reestructurar el área de evaluación. Antes del año 2002, la Dirección de Evaluación formaba parte de la Dirección General Adjunta de Vinculación y Concertación; en ese año, se creó la Dirección General Adjunta de Evaluación y Seguimiento, con el objeto de desvincular los procesos de selección de proyectos de los de revisión y evaluación y, con esto, evitar algún grado de parcialidad. Sin embargo, con el cambio de administración del año 2007, las funciones de evaluación regresaron a la Dirección de Vinculación y, con la salida de varios funcionarios, se desintegró un equipo que venía acumulando experiencia en este proceso.

No todas las recomendaciones se incluyeron en las RO y algunas todavía podrían ser vigentes, por ejemplo: reducir la dispersión temática de las convocatorias, crear esquemas de participación diferenciados para las OSCs, ampliar los montos de los apoyos, extender el financiamiento más allá del año fiscal para que puedan apoyarse proyectos de más largo plazo, establecer

---

<sup>129</sup> Entrevista 5 (23 de enero de 2009).

<sup>130</sup> Entrevista 7 (10 de octubre de 2008).

esquemas diferenciados de regulación según el monto del apoyo, retroalimentación a las OSCs sobre los resultados de sus proyectos, entre otras.

## 2.2. Debates no resueltos

### a) Objetivos del Programa

Como se muestra en el apartado anterior, casi todas las evaluaciones externas han llamado la atención sobre los problemas en la definición de los objetivos del Programa y las dificultades que esto genera en su operación y evaluación. Hemos explicado también que la definición de los objetivos varía de acuerdo con la forma en que la administración en turno concibe la colaboración entre gobierno y OSCs y con la definición de los grupos de población que se busca atender.

En la caracterización de las evaluaciones externas se puede notar que las primeras evaluaciones se enfocaban más a evaluar si se cumplía el objetivo de fomentar el trabajo de las OSCs; por ejemplo, el primer estudio del Programa fue un encargo de las autoridades del Instituto para conocer si los recursos del Programa (entonces Fondo de Coinversión Social) contribuían a la permanencia o autonomía de las OSCs apoyadas<sup>131</sup>. Al mismo tiempo, la evaluación externa de ese ejercicio anual, buscaba medir los beneficios del Programa, en relación al costo de su operación y uno de los principales resultados fue que la ambigüedad de los objetivos del PCS entre apoyar a la población vulnerable o fortalecer a las OSCs (Esquivel *et al.* p. 98), incidía en la relación costo-efectividad. Por el contrario, la evaluación de los ejercicios de los años 2001 y 2002 señaló que el enfoque del Programa, de financiar proyectos elaborados por OSCs, tenía coherencia con la experiencia acumulada sobre atención a la pobreza y pertinencia en términos de las demandas de participación ciudadana (Conde *et al.*, p. 1).

Este debate generado indica que existía, en los operadores del Programa, la preocupación por conocer en qué medida se lograban articular los dos principales objetivos del Programa. Las evaluaciones siguientes se orientaron a señalar imprecisiones en términos de definición de población objetivo y deficiencias respecto a la cobertura territorial y de grupos específicos. Aunque incorporando el elemento de construcción de capital social como una contribución importante del Programa. Este viraje refleja que la preocupación por mantener las características de un programa por demanda, que incluyen el fortalecimiento de los ejecutores de los proyectos, se desplazó hacia la preocupación por cumplir con los objetivos de la política social, de combatir efectivamente la pobreza y atender a grupos de población cada vez más focalizados.

Como indicábamos en el **capítulo IV**, lo que se ha referido como “ambigüedad de los objetivos” es un problema de diseño del Programa que tiene efectos en su implementación y evaluación y que continúa sin resolverse. Consideramos que es posible la definición de un objetivo del Programa que articule sus distintos propósitos, pero esta articulación debe incorporarse en

---

<sup>131</sup> Entrevista 1 (3 de diciembre de 2008).

todos los procedimientos, desde la definición de los temas de las convocatorias, la selección de los proyectos, su seguimiento y la evaluación del Programa.

### **b) Población objetivo del Programa.**

Como hemos indicado en el **capítulo IV**, la definición de la población objetivo del Programa se ha ido modificando, de acuerdo con los criterios para los programas sociales de la APF. Actualmente, los apoyos se dirigen a los actores sociales que realizan actividades para promover la igualdad de oportunidades a través de la construcción de capital social, mediante proyectos dirigidos a grupos de población en situación de pobreza, marginación, desigualdad de género o exclusión sociales. Por tanto, los criterios de focalización se incorporan en las convocatorias y en los procedimientos de selección de proyectos que presentan las OSCs.

Los criterios para la participación de los proyectos se ajustan a la definición de la población objetivo en las RO, adicionalmente, desde el ejercicio del año 2001 se incluyeron en las convocatorias criterios para focalizar los proyectos a través del incentivo de otorgar un monto mayor de apoyo a proyectos que se realicen en zonas específicas y que se dirijan a grupos de población definidos. Estos criterios ya se han incorporado en las RO y actualmente se indica que se apoyará con un monto mayor a proyectos que: se desarrollen en municipios de menor Índice de Desarrollo Humano; en alguna zona de atención prioritaria; que integren objetivos y metas orientados a favorecer la equidad de género; y, que fomenten la constitución de redes sociales<sup>132</sup>.

Uno de los supuestos sobre los que se diseñan los programas por demanda es la posibilidad que tienen las OSCs de identificar las necesidades sociales de grupos de población y de innovar sobre las alternativas de solución. En ese sentido, los programas por demanda, aunque pueden ser focalizados hasta cierto punto de manera territorial, debido a que, en alguna medida responden a la oferta de organizaciones y proyectos, no tienen la posibilidad de contar con una focalización tan rigurosa como los programas de una oferta estandarizada.

### **c) Elaboración de indicadores**

Las evaluaciones externas han buscado también proporcionar al Instituto criterios e indicadores más precisos para establecer mecanismos de selección, monitoreo y evaluación de proyectos (Sánchez *et al.*, p.1). El propio proceso de evaluación ha obligado al Instituto a generar y registrar información sobre los procedimientos, pero gran parte de los indicadores se plantearon con el objeto de cumplir con las obligaciones impuestas por la APF que buscan dar seguimiento al ejercicio de recursos, al desempeño de los funcionarios y al cumplimiento de metas cuantitativas de los programas sociales. Este proceso de definición de indicadores y de metodologías para generar y registrar la información necesaria ha sido complejo y ha pasado

---

<sup>132</sup> RO, 2009, Numeral 3.5.2.

por una serie de ajustes, particularmente a partir del año 2006. En ese año se empezó a ajustar la aplicación de la Matriz del Marco Lógico (MML) como herramienta para la evaluación de los programas sociales de la APF, el INDESOL participó en esta etapa piloto (INDESOL, 2006, p. 66). Como resultado, se generó una matriz con 23 indicadores; algunos que ya se utilizaban y tres de ellos que fueron considerados “de percepción”, pues para su verificación se requería desarrollar instrumentos con información de campo: porcentaje de beneficiarios que perciben mejoras con los bienes y servicios prestados por el PCS, porcentaje de proyectos que incorporan la perspectiva de género y porcentaje de proyectos que generan capital social (INDESOL, 2006, p. 67).

Actualmente, la MML contiene 31 indicadores y, según las RO de 2009, 14 serán utilizados para la evaluación externa del Programa<sup>133</sup>. De estos 14, la mayoría se enfocan a evaluar el desempeño y el funcionamiento de los procesos del PCS, y sólo dos a identificar y medir cambios en los grupos de población con quienes trabajan las OSCs apoyadas, aunque no es posible conocer cómo se logrará identificar el porcentaje de beneficiarios que perciben mejoras a raíz de los proyectos.

Las evaluaciones externas llevaron a realizar modificaciones de diseño y operación del Programa que lo mejoraron inmensamente. A pesar de que no eran consistentes año con año, aportaron elementos para identificar algunos efectos del Programa y empezar a mostrar la importancia de promover el desarrollo social mediante OSCs. Por otra parte, el INDESOL avanzó en la construcción de una metodología *ad hoc* para el PCS, que logró establecer parámetros para reportar sobre logros tangibles e intangibles. Sin embargo, la revisión de documentos oficiales, de evaluaciones externas y las entrevistas con funcionarios dejan la impresión de que los operadores del Programa han sido empujados hacia una lógica incremental de apoyos y beneficiarios; mostrando las dificultades que existen para que los ejecutores del Programa adopten la concepción del PCS y la plasmen en documentos normativos que permitan la elaboración de indicadores, la generación de información que permita evaluar logros en el combate a la pobreza y en el fortalecimiento de las OSCs que ejecutan los proyectos.

Por otra parte, los cambios internos en el Instituto realizados en el año 2007, como la desaparición de la Dirección General Adjunta de Evaluación y Seguimiento, la reincorporación

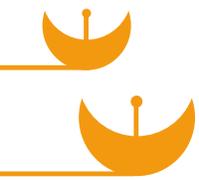
---

<sup>133</sup> Porcentaje de proyectos con calificación suficiente, porcentaje de participantes con CLUNI, porcentaje de proyectos que inciden en la profesionalización de actores sociales, porcentaje de proyectos en los que se invirtió en infraestructura o equipamiento, costo promedio de los proyectos orientados a promover el desarrollo sustentable social y humano, costo promedio de los proyectos orientados a fortalecer y/o profesionalizar a actores sociales, costo promedio de las investigaciones sobre desarrollo social, porcentaje de aportación de los actores sociales, porcentaje de proyectos apoyados que inciden los 125 municipios con menor IDH, porcentaje de proyectos apoyados por el PCS que incorporan perspectiva de género, porcentaje de aportación del PCS destinadas a proyectos planteados con perspectiva de género, porcentaje de proyectos con instrumento jurídico suscrito, porcentaje de beneficiarios que perciben mejoras a partir de los proyectos apoyados, porcentaje de personas atendidas por los actores sociales.

de sus funciones a la Dirección General Adjunta de Vinculación y Concertación, la salida del equipo de trabajo y la pérdida de ese aprendizaje acumulado en el Instituto, junto con la homologación de los lineamientos para evaluar los programas sociales de la APF, significan un retroceso en la construcción de un modelo de evaluación del PCS.

Por tratarse de un Programa de “demanda”, el PCS es complejo y peculiar dentro de la APF, de manera que al establecerse metas e indicadores en función de la oferta pública y no de los resultados y efectos alcanzados, existe un mayor riesgo de que se subestime el alcance del Programa por la dificultad de medir el logro de sus objetivos. Aun así, es posible generar indicadores y medir los logros del Programa en términos del alcance de los apoyos (cambios) en los grupos de población, en términos de fortalecimiento de capacidades del sector de OSCs, de continuidad de los proyectos apoyados, de colaboración en el logro de objetivos comunes a las OSCs y a la política social, etc.

Dado que las evaluaciones externas deberán responder a los lineamientos de la APF y no podrá adecuarse a la lógica del PCS tan fácilmente, es urgente que el INDESOL reconstruya su propio sistema de evaluación interna para dar cuenta de resultados e impactos, así como aprendizajes de las organizaciones y proyectos. La fiscalización y comprobación del buen uso de los recursos deberá ser responsabilidad de las instancias y los mecanismos de auditorías y órganos internos de control; la evaluación con un nuevo enfoque que incluya la detección de errores/obstáculos y permita cambios/ajustes en los proyectos debe ser responsabilidad del área de evaluación de INDESOL. Como el debate a nivel internacional establece, para que los donantes tengan buenos resultados de evaluación deben invertir recursos y construir capacidades de evaluación entre sus propias donatarias. De esta forma, la definición de indicadores de resultados e impacto por convocatoria, en conjunto con las organizaciones es fundamental y la capacitación e incentivos para que las OSCs registren resultados e impactos debe estar insertos en esquemas de coinversión más efectivos.



## CONCLUSIONES

### Desde distintos ámbitos de trabajo, con diversidad de proyectos y temas, el sector de OSCs es un actor clave para el desarrollo.

Pero su potencial sólo puede liberarse en la presencia de un sistema de incentivos diseñado de acuerdo con su propia naturaleza, que asuma plenamente el concepto de corresponsabilidad como una nueva forma de hacer políticas públicas. Así lo han entendido los gobiernos de algunos países que han elaborado esquemas de colaboración y programas para apoyar su trabajo; logrando resultados positivos en el dinamismo del sector y en su contribución a la creación de políticas públicas incluyentes.

En la cultura política mexicana no existe la tradición de formar alianzas no políticas, ni con actores no gubernamentales. En las últimas décadas, la competencia electoral, el pluralismo político y el crecimiento y la diversidad de las organizaciones han promovido la modificación de algunas prácticas y leyes, que han permitido reconocer el papel y el trabajo de las OSCs en la promoción del cambio social. Bajo la visión de corresponsabilidad y acción pública, diversas dependencias han creado o reformulado programas para otorgar financiamiento público a OSCs. A pesar de estos avances y de la Ley de Fomento a las Actividades de OSCs, el marco legal es todavía inacabado y no termina de reconocer a las organizaciones como entidades sin fines de lucro de interés público y social, además, en los esquemas de asignación de fondos públicos, persisten rasgos de una cultura clientelar y paternalista.

Por su parte, el sector de OSCs en México sigue siendo pequeño, en comparación con el de otros países, y se encuentra debilitado financieramente y dividido por el propio marco legal, por sus fuentes de financiamiento y, sobre todo, por su origen histórico y sus diferencias ideológicas. La fragmentación del sector de organizaciones se convierte en un obstáculo para reivindicar sus intereses colectivos como sector, visibilizar el trabajo que desempeñan en el desarrollo y bienestar social y, por lo mismo, lograr incentivos, estímulos y apoyos públicos para desarrollar mejor su trabajo. Los registros oficiales de OSCs muestran que el sector está creciendo, pero probablemente muchas organizaciones tienen ciclos cortos de vida como efecto de la alta competencia por limitados recursos disponibles, la falta de acceso público y transparente a financiamientos que permitan desarrollar y profesionalizar su trabajo y, por la existencia de un marco regulatorio de requisitos legales y fiscales complejos que las organizaciones tienen dificultades en cumplir.

Respecto al propósito gubernamental de fomentar al sector, expresado en la Ley de Fomento, se ha avanzado poco. No ha sido posible lograr la coordinación eficiente entre las distintas dependencias federales que operan programas de estímulos y apoyos dirigidos a OSCs (Ocejo *et al.*, 2009 p. 37), ni se han hecho esfuerzos por homologar los distintos programas de manera que se cuente con reglas claras que garanticen la accesibilidad equitativa a los recursos disponibles (Tapia y Robles, 2006 y 2007). Existen pocas fuentes de recursos públicos que otorgan financiamiento por medio de convocatorias o que hacen visibles los recursos disponibles y los procedimientos para solicitarlos.

El Programa de Coinversión Social, creado en el año 1992, ha logrado constituirse en el referente más importante en términos de acceso público y transparente a fondos públicos. Esto fue posible porque en este espacio confluyeron esfuerzos democráticos de parte del gobierno y el impulso de las OSCs buscando participar en políticas públicas. En alianza con la sociedad civil organizada, desde el interior del Instituto, funcionarios comprometidos establecieron las pautas para combatir los mecanismos clientelares tradicionales y darle al Programa mayor institucionalidad y transparencia.

En un trabajo anterior de Alternativas, analizamos el Programa en términos de transparencia, imparcialidad y debido proceso e identificamos algunos retrocesos y fallas en su operación. Señalamos también que el Programa se encuentra limitado por varios factores del contexto de la APF en el que opera. En este estudio retomamos el análisis del PCS a partir de la hipótesis de que varios factores de diseño, implementación y evaluación del Programa, así como del contexto de la APF, obstaculizan su operación y potencial, porque acaban incentivando a las OSCs a presentar iniciativas de corto plazo, que pueden realizarse dentro de los tiempos de operación del Programa, cubriendo un alto número de beneficiarios y bajo las condiciones de un marco normativo sumamente restrictivo. En otras palabras, argumentamos sobre las dificultades y los retos para que el PCS se convierta en un mecanismo para promover y establecer alianzas con las OSCs en la promoción del desarrollo social.

## **1** SOBRE EL DISEÑO DEL PCS

El Programa se creó con el enfoque de demanda, basado en el supuesto de que los actores sociales a quienes se dirige (OSCs, instituciones de educación superior y municipios) cuentan con experiencia y capacidades para reconocer y atender problemáticas que, por su particularidad, escapan a los grandes objetivos de la política social del gobierno. Al concebir a las OSCs como actores importantes del desarrollo, además de apoyar sus proyectos, se requiere incluir acciones para fortalecerlas y transformar el marco legal para crear mejores condiciones de trabajo conjunto. Ante la ausencia de una política de fomento al sector, el PCS se inserta en la política de combate a la pobreza del gobierno federal, lo que ha puesto en primer plano,

como objetivo del Programa, atender las necesidades de grupos de población pobre o en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, ha resultado sumamente difícil articular ambos objetivos (fortalecer a las OSCs y combatir la pobreza), debido a algunas características del Programa, a la forma en que se ha implementado y a la influencia del contexto de la APF, y esto ha limitado las posibilidades de aprovechar el potencial del sector de OSCs en la promoción del desarrollo social.

En la práctica, el objetivo del Programa ha sido atender a grupos de población pobre o en condiciones de marginación o vulnerabilidad y el vehículo para lograrlo ha sido apoyando, con recursos del Ramo 20, proyectos que realizan las OSCs. Se apoya a las OSCs solamente en su carácter de intermediarias; en la medida en que los proyectos que propongan se adecúen a las políticas establecidas por el gobierno federal para atender las necesidades sociales de grupos de población específicos.

Otro elemento que dificulta la articulación de los objetivos del Programa es la tendencia de la APF a adoptar un modelo de beneficiarios directos para todo tipo de intervención, lo que genera problemas para los programas que operan con una lógica distinta, que en lugar de otorgar transferencias directas o trabajar con beneficiarios individuales, lo hacen con referentes colectivos o de intermediación social, como es el caso de los programas en donde colaboran OSCs.

La dificultad para articular los dos principales objetivos del Programa tiene efectos en su operación, así como en la orientación de los proyectos que presentan las OSCs y también en las posibilidades para evaluar los resultados de los proyectos y el impacto del Programa. Ciertamente, uno de los principales retos del INDESOL es promover una política articulada, con resultados e impacto consistentes y, al mismo tiempo, dejar en libertad a los actores para identificar y proponer soluciones a problemas sociales.

Actualmente, el PCS se encuentra entre los programas de menor presupuesto dentro de la SEDESOL y a pesar de que en él participa 40% de las OSCs que reciben fondos públicos federales, ejerce menos de una décima parte del total de los fondos públicos que el gobierno federal destina para apoyar al sector de OSCs. El presupuesto del Programa, que desde su primer año había crecido vigorosamente, ha moderado su incremento desde el año 2004. Como consecuencia, el PCS se encuentra muy limitado para satisfacer la demanda creciente de apoyos; en los últimos años ha podido apoyar a menos de la mitad de las OSCs que presentan proyectos. Por otra parte, el monto de los apoyos a las OSCs es muy pequeño y no ha crecido en los últimos años.

En este sentido, difícilmente el Programa puede subsanar la falta de una política de fomento a OSCs y los fondos o partidas presupuestales en distintos sectores (educación, salud, medio ambiente, infraestructura, etc.) con este propósito. Resulta aún más representativo que hasta

la fecha, ni la Comisión de Fomento ni el INDESOL, cuenten con presupuesto propio y que los recursos para la operación del INDESOL provengan del propio PCS.

El INDESOL es un organismo desconcentrado de la SEDESOL que debe seguir los lineamientos de la política social del gobierno federal, pero cuenta con un margen bastante bueno para establecer sus propias líneas estratégicas de operación. Mediante la revisión de los temas de las convocatorias y de la asignación presupuestal a cada una, podríamos identificar las siguientes tendencias en las líneas estratégicas del Instituto:



- 1) Apoyo mayoritario a **proyectos de OSCs de carácter asistencial y que prestan servicios** de atención de la salud (mediante las convocatorias de promoción general y de asistencia social).
- 2) Promoción de la **equidad de género**; el INDESOL ha logrado la confianza de un buen número de OSCs dedicadas al tema, ha mantenido la convocatoria de EG (aunque no el presupuesto destinado a apoyar proyectos con este tema), así como incentivos (con monto mayor de apoyo) a proyectos que se presentan en cualquier otra convocatoria, pero que muestran que incorporan esta dimensión.
- 3) Promoción de **derechos humanos**; la participación de OSCs dedicadas a esta tarea es representativa en las distintas convocatorias del PCS.
- 4) Apoyo a OSCs que proporcionan **servicios y fortalecimiento a otras OSCs**. Es importante la participación de OSCs de segundo piso, con fines de fortalecimiento al sector en las convocatorias del PCS y, junto con la creación y los resultados del Diplomado de Profesionalización, representa el mayor esfuerzo por fortalecer al sector de OSCs en México.
- 5) Los temas de **participación ciudadana, transparencia y contraloría social**, en los cuales incursiona un importante número de OSCs, han dejado de ser financiados por el PCS.
- 6) Algunos subsectores de OSCs, que se encuentran ampliamente representados en el Registro (de acuerdo con las actividades que realizan), participan poco en el Programa.
- 7) Como un esfuerzo por descentralizar los apoyos, el Instituto ha mantenido la convocatoria de **Promoción General** (que es la única operada por las delegaciones estatales), e incluso es la que recibe el mayor presupuesto y apoya a casi la mitad de los proyectos. Esta convocatoria permite mantener una opción abierta para que las OSCs puedan presentar proyectos sobre temas diversos; probablemente buscando compensar la ausencia de mecanismos de coinversión con OSCs en otras dependencias federales. Es posible que mediante esta convocatoria se mitigue la concentración de los apoyos del Programa, ya que los apoyos otorgados por las otras grandes convocatorias del PCS continúan concentrándose en OSCs ubicadas en el Distrito Federal. Sin embargo, asignando la mitad del presupuesto a la convocatoria de Promoción General se corre el riesgo de dispersar los apoyos en un sinnúmero de proyectos y temas. Sobre este punto, es necesario que el INDESOL clasifique y/o restrinja los tipos de proyectos que apoya mediante esta convocatoria y busque una mayor coordinación con otras dependencias. En las recomendaciones profundizamos sobre las posibilidades del Instituto para establecer líneas estratégicas para el PCS.

## 2 SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PCS

La convocatoria pública, la selección de proyectos con base en criterios claros, el proceso independiente de dictaminación de proyectos y la publicación de los resultados son las características del PCS que han logrado la confianza de un amplio sector de OSCs. Justamente, con la preocupación de operar con equidad y permitir un acceso más democrático a los fondos, el Instituto asesora a las OSCs sobre los procedimientos del Programa y sobre la forma en que deben presentar los proyectos, de manera que las OSCs con menos experiencia participan en igualdad de condiciones en la medida en que el proyecto presentado sea valioso. De esta manera, la participación en el Programa genera aprendizaje para las OSCs de reciente creación que tienen acceso a los fondos públicos por primera vez.

Sin embargo, la dictaminación de proyectos presenta todavía problemas para asegurar una selección óptima de proyectos y garantizar una retroalimentación oportuna a las organizaciones. Entre otros problemas está la aplicación no homogénea de los criterios de selección, debido a un gran número de comités y dictaminadores, que aplican según su propio juicio estos criterios; la falta de información completa de los dictaminadores, sobre los antecedentes y resultados de los proyectos y de las OSCs que concursan; la poca publicidad sobre la integración de dichas comisiones; la carencia de un mecanismo de revisión de controversias, entre otras. Adicionalmente, en el proceso de dictaminación se presentan problemas de más difícil solución: por un lado, el dilema entre el anonimato de los dictaminadores, como garante de un proceso sin presiones externas, y la opacidad potencial que esto podría promover, y por otro; cómo garantizar que los dictaminadores cumplan el perfil definido y eliminar, al mismo tiempo, los posibles conflictos de interés.

Las mayores dificultades de implementación del PCS tienen relación con el marco normativo y operativo sobre la asignación, el ejercicio y la comprobación de recursos que se aplica a las OSCs, principalmente porque debilita el alcance de los proyectos y del Programa e incrementa la carga de trabajo de las OSCs. En lo que se refiere a la asignación, como resultado del ciclo presupuestal de la APF y de los tiempos que requiere el Instituto para recibir y dictaminar más de 3,000 proyectos, las OSCs no pueden iniciar las actividades de sus proyectos en los primeros meses del año porque no reciben recursos y porque no es posible reembolsar gastos a las OSCs de manera retroactiva. Los proyectos apoyados por el Programa, que en teoría pueden llevarse a cabo en un año y con montos máximos determinados para cada convocatoria, en la práctica acaban realizándose en un periodo promedio de 5.7 meses y con recortes presupuestales de 30% aproximadamente en relación a los montos máximos que prometen las convocatorias y que solicitan las organizaciones. Por otra parte, las ampliaciones presupuestales y la asignación extemporánea de recursos al Instituto no tiene ningún efecto positivo en el propósito de apoyar proyectos de OSCs, pues se terminan elaborando convocatorias al vapor sobre temas emergentes de la APF, y las OSCs deben enfocar sus esfuerzos a elaborar, presentar y ejecutar

proyectos para periodos excesivamente cortos (3 meses o menos), que no cumplen con sus propósitos. Estas limitaciones producen incertidumbre sobre la disponibilidad de los recursos y limitan las posibilidades del INDESOL para establecer líneas de trabajo, ofrecer continuidad a las OSCs y, sobre todo, destinar recursos a proyectos de alto impacto social.

Respecto al ejercicio y comprobación de recursos públicos, existen limitaciones e inconsistencias en la aplicación del marco normativo que afectan al Programa, particularmente para las OSCs que ejercen los recursos públicos. La principal limitación es que la normatividad fue diseñada para la APF, contiene escasas referencias sobre criterios específicos para el ejercicio de los recursos por intermediarios y, ante la ausencia de disposiciones específicas que indiquen cómo deberán utilizar los recursos y rendir cuentas las OSCs, se les aplica la misma normatividad que a las propias dependencias, en ocasiones con mayores exigencias. Estas limitaciones son un reflejo de que en la APF y en el ejercicio del gasto social no se ha desarrollado una concepción adecuada sobre el trabajo de las OSCs, ni sobre sus necesidades.

Por tratarse de recursos catalogados como subsidios, el ejercicio de los recursos del Programa debe apegarse a criterios que garanticen que el mayor monto se destina a atender necesidades sociales de los grupos específicos a los que se dirige. La legislación presupuestaria es suficientemente clara sobre algunos puntos, pero en otros, los criterios son laxos, dejando margen de flexibilidad a las dependencias para elaborar sus RO. Como resultado, su interpretación y aplicación no es consistente entre los distintos programas que asignan recursos a OSCs, y el PCS se encuentra entre los más estrictos al prohibir gastos de operación. Esto sucede porque el INDESOL no cuenta con presupuesto propio y financia su operación con recursos del Programa. Hemos mostrado que es inadecuada la interpretación de la normatividad presupuestaria que quedó incluida en el Reglamento de la Ley de Fomento, en la que se basa el Instituto para mantener en cero el apoyo para gasto operativo.

Para lograr el propósito de los subsidios, resulta prioritario fortalecer a las ejecutoras de los proyectos en sus necesidades más apremiantes; disponer de recursos para operación y administración es una de ellas. Al no permitir el uso de los recursos para gastos de operación de las OSCs, el propio Instituto se impone un obstáculo en el camino para lograr su fortalecimiento. Los gastos de operación son considerados un ingrediente fundamental de cualquier organización; existen estudios que muestran que el apoyo para gastos de operación garantiza mayor impacto y sustentabilidad para la organización y para sus programas. Adicionalmente, el hecho de que no se autorice a las OSCs a utilizar los apoyos para pago de nómina, u honorarios asimilables a salarios y otro tipo de prestaciones laborales limita a las OSCs a cumplir con la legislación laboral.

Resulta ingenuo pensar que se puede fortalecer a las OSCs sin invertir en las capacidades mínimas de operación; las organizaciones que participan en el PCS, y que no encuentran

fuentes complementarias de financiamiento, acaban operando con infraestructuras inseguras y precarias, con procesos poco eficientes y sin uso de tecnología, con alta improvisación y rotación de personal y, con dificultades para profesionalizarse. En la mayoría de las ocasiones, para cumplir con los proyectos, las OSCs realizan grandes esfuerzos, sacrifican recursos de otras fuentes y tiempo de dedicación de su personal para completar el excesivo control del gasto.

También los requisitos de comprobación de los recursos resultan más estrictos en las RO del PCS que las propias leyes presupuestarias; más que fomentar la rendición de cuentas en las OSCs apoyadas, en conjunto estos requisitos representan una carga administrativa costosa y excesiva para las OSCs. El alto grado de fiscalización en los procedimientos abre posibilidades para el Programa sea utilizado como un instrumento de control burocrático, pues entre las múltiples obligaciones de las OSCs resultaría fácil encontrar falta de alguna de ellas para excluirla o para favorecer a otra; lo que echaría abajo los esfuerzos que ha costado institucionalizar algunos mecanismos de imparcialidad del Programa.

Particularmente, el poco conocimiento que tienen las OSCs sobre la posibilidad de elaborar convenios modificatorios, y la dificultad para realizar este trámite, ocasiona que las OSCs apoyadas tengan que utilizar los recursos exactamente como se programaron, lo que dificulta enmendar los proyectos mientras se están ejecutando, lo cual podría ser necesario en el tipo de proyectos que realizan. Así como se ha mostrado que en el nivel gubernamental, la excesiva fiscalización del gasto limita la creatividad y el rediseño de políticas, la normatividad del PCS no deja márgenes para innovar a las OSCs. El análisis de estos problemas muestra que muchas de las disposiciones del PCS sobrepasan las exigencias normativas y que el INDESOL tiene margen de maniobra para flexibilizar las medidas relativas a la asignación, ejercicio y comprobación de los recursos que asigna a las OSCs.

### **3** SOBRE LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS Y DEL PCS

La evaluación de proyectos y programas sociales es un proceso complicado. En este estudio hemos identificado algunos esfuerzos del Instituto por mejorarlo, algunos retrocesos y también limitaciones derivadas del diseño del Programa y del contexto de la APF. El seguimiento de los proyectos, más que evaluar los resultados y logros de los proyectos, funciona como un proceso de reporte y calificación del ejercicio de los recursos, del cumplimiento de las metas y de la entrega de material probatorio de parte de las OSCs. La calificación y fiscalización se deriva de un marco normativo restrictivo para el ejercicio de recursos de parte de las OSCs. Tiene también relación con la dificultad para concebir y operar un programa por demanda con OSCs como intermediarias, en el marco de una política social en la que imperan programas de entrega de apoyos de manera directa a beneficiarios individuales, por medio de padrones. Por lo anterior, el seguimiento que hace el INDESOL de los proyectos apoyados no produce información útil para hacer visibles los logros de las OSCs, como podrían ser la generación

de herramientas, la difusión de información, la generación de metodologías de atención e intervención, la transparencia y control social. La inclusión de indicadores cuantitativos podría complementar el proceso de evaluación, si se considerara otro tipo de indicadores. La visita de campo fue ideada con esta finalidad, pero en la práctica se convirtió en un trámite más para comprobar el cumplimiento de las OSCs.

El enfoque fiscalizador de la evaluación de los proyectos apoyados —combinado con las limitaciones de la normatividad y los períodos cortos de aplicación de los recursos y entrega de los informes— crea incentivos perversos entre las organizaciones. Por un lado, diseñan proyectos y se comprometen a metas muy acotadas —talleres, prestación de servicios específicos, borradores de publicaciones— que pueden tener un menor impacto social, pero cuya característica principal es que permiten crear materiales comprobatorios con menor dificultad. Las OSCs invierten una parte importante del tiempo en elaborar y llenar material probatorio. En este proceso, tanto para las OSCs como para el Instituto, el resultado de los proyectos, que debería ser el objetivo principal, se vuelve secundario.

La obligación de evaluar el impacto del Programa condujo a los funcionarios del Instituto, junto con los evaluadores, a compensar la deficiencia del proceso de seguimiento de los proyectos, generando instrumentos para valorar efectos diversos de los proyectos y del PCS. A pesar de que no fueron consistentes año con año, estas evaluaciones han aportado elementos para identificar algunos resultados del Programa y empezar a mostrar la importancia de promover el desarrollo social mediante OSCs como intermediarias. Igualmente, las recomendaciones de estas evaluaciones externas llevaron a realizar modificaciones de diseño y operación del Programa que lo han mejorado inmensamente.

Sin embargo, alrededor del año 2003, la lógica de la política social por focalizar los apoyos hacia beneficiarios de manera directa se incorporó en el diseño del Programa y, por tanto, en el proceso de evaluación. Las primeras evaluaciones externas del Programa buscaban valorar en qué medida se lograba fortalecer a las OSCs apoyadas y, más tarde, la preocupación se volcó hacia valorar la efectividad del Programa para distribuir, a través de los intermediarios, los apoyos en grupos de población específicos. Este viraje refleja que la preocupación por mantener las características de un programa por demanda, que incluyen el fortalecimiento de los ejecutores de los proyectos, se desplazó hacia la preocupación por cumplir con los objetivos de combatir efectivamente la pobreza y atender a grupos de población cada vez más focalizados.

A partir del ejercicio anual de 2007 hubo dos sucesos que pueden conducir a retrocesos en el proceso de evaluación del PCS. Por una parte, con el cambio de administración salieron del Instituto funcionarios que habían acumulado el aprendizaje de evaluación de estos complejos procesos; se redujo el equipo de trabajo del área de evaluación y, mediante una reestructuración administrativa, el área perdió independencia. Por la otra, desde ese año se homologaron los

lineamientos de evaluación para todos los programas federales. Con ello, se perdieron avances en la elaboración de una metodología *ad hoc* de evaluación para el Programa. Por su carácter peculiar, será difícil ajustar los lineamientos homogéneos de la APF a la estructura del PCS y la contratación de evaluaciones de impacto serán menos periódicas de lo que habían sido hasta entonces.

El PCS, como programa por demanda, es complejo y peculiar dentro de la APF, de manera que al establecer metas e indicadores en función de la oferta pública y no de los resultados y efectos alcanzados, resultará más complicado medir sus alcances, como podrían ser la detección y atención a nuevos problemas; que pueden resultar de la diversidad de enfoques, de la flexibilidad y de la innovación que caracterizan a las OSCs. Como resultado de la dificultad para sistematizar y hacer indicadores para evaluar cualitativamente al Programa, sus operadores se sienten en desventaja frente a programas sociales que operan con padrones de beneficiarios cada vez más numerosos y que pretenden medir sus logros por el número de apoyos que entregan, sin obtener información sobre la efectividad de los apoyos o sobre los efectos de largo plazo de los proyectos apoyados, y del Programa en general. Con el nuevo esquema de evaluación de programas sociales se corre el riesgo de fortalecer la visión de evaluación en términos de costo efectividad, que ha impulsado entre los funcionarios del Programa la lógica incremental de apoyos y beneficiarios; esta presión se tiende a trasladar a las OSCs apoyadas.

Los indicadores del Marco Lógico buscan principalmente dar cuenta del alcance del Programa en la atención a grupos específicos de población y pocos se orientan a evaluar el impacto de los proyectos o del Programa en el fortalecimiento del sector de OSCs como actor importante para el desarrollo social, o el fortalecimiento de redes entre los grupos de población con quienes trabajan las OSCs. La inclusión de indicadores cuantitativos puede complementar el proceso de evaluación, siempre que se consideren otro tipo de indicadores.

#### **4 SOBRE LOS RESULTADOS DEL PCS**

La caracterización de las OSCs que participan en el Programa nos ayuda a identificar, dentro de la diversidad del sector, un perfil de las OSCs apoyadas y algunas tendencias del Programa. La mayoría de las OSCs apoyadas son pequeñas, pero con suficiente experiencia en los temas de sus proyectos.

De acuerdo con el Registro Federal de OSCs, el sector es demasiado joven, alrededor de la mitad de las OSCs tienen 4 años o menos de existencia. Por su vulnerabilidad en el entorno poco propicio en el que operan, resulta importante que estas nuevas organizaciones puedan participar en el PCS; los recursos federales que reciben estas OSCs nuevas pueden ser importantes como capital semilla para su consolidación. Es también importante la participación en el Programa de OSCs maduras.

En promedio, el monto del financiamiento público no muestra que pueda existir dependencia de las OSCs hacia los recursos públicos, pues representa alrededor de 30% de los ingresos de las OSCs que participan en el Programa, frente a un promedio internacional de 40%. En el caso de algunas OSCs pequeñas, la dependencia de los recursos públicos puede ser mayor (hasta 70%), pero esto no necesariamente implicaría un problema si se pudiera valorar que la tendencia es hacia su disminución. Se requiere darle seguimiento a este tipo de información para conocer si las OSCs pequeñas disminuyen la importancia relativa de los recursos del Programa después de algunos años de participar, logrando que realmente los fondos del PCS sean capital semilla. Hemos indicado que el tipo de convocatorias conduce a una mayor participación de algunas OSCs, según las actividades que realizan y no a otras. Se apoya a OSCs de asistencia social, atención de la salud, promoción de la equidad de género, promoción de derechos humanos y las fortalecedoras. Y se apoya poco a otro tipo de OSCs, según su representatividad en el Registro: las de fomento educativo, las de desarrollo comunitario, de atención a población con capacidades diferentes, de servicios de asistencia jurídica, alimentación popular, de promoción del deporte y de protección civil, entre otras. Ante la ausencia de programas de coinversión en otras dependencias, se requiere conocer en qué medida este tipo de OSCs están accediendo a canales de financiamiento público, mediante otras acciones.

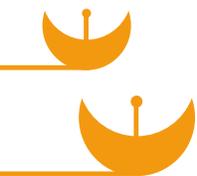
Fuera de la convocatoria de Promoción General, el PCS no ha sido eficaz en descentralizar sus acciones, incluso los apoyos de las otras convocatorias se encuentran aún más concentrados en el D.F. que las propias OSCs, según lo indica el Registro. Son las OSCs apoyadas las que realizan el esfuerzo de desconcentrar, un gran número realiza sus actividades en otros estados, principalmente el de México, y los que le siguen en importancia son entidades con bajo IDH.

Cómo señalamos, aún tratándose de OSCs pequeñas, generalmente cuentan con experiencia en los temas en los que trabajan. De manera que cuando empiezan a participar en el Programa, solicitan financiamiento para continuar proyectos que ya vienen realizando o para proyectos nuevos pero que se relacionan con sus programas, lo cual confirma el carácter de demanda del PCS. La mayoría de los proyectos apoyados buscan atender grupos de población vulnerable y esta tendencia está creciendo. En segundo lugar, se apoyan proyectos que tienen el objetivo de generar capacidades o sensibilizar a grupos de población, aunque esta tendencia está disminuyendo y, se han dejado de apoyar proyectos con el propósito de incidir en políticas públicas o de realizar ejercicios de monitoreo y contraloría social.

De acuerdo con las características del diseño y con el perfil de los proyectos apoyados, vemos que el Programa apoya proyectos de corto plazo, que se ejecutan con presupuestos reducidos y que sufren ajustes de último momento, sin tiempo suficiente para que las OSCs puedan compensar las mermas de los recursos, ni la reducción de calendarios; de manera que los proyectos pueden desvirtuarse o las OSCs caer en la improvisación de actividades.

El perfil de los proyectos constata que el Programa fomenta cierto tipo de actividades de las OSCs y que éstas no están proponiendo actividades innovadoras, o sustentando suficientemente sus metodologías, de manera que la tendencia es a apoyar proyectos que llevan a cabo las actividades típicas como la realización de talleres o la prestación de servicios. Probablemente porque son actividades que permiten a las OSCs adecuarse a los requerimientos de comprobación del INDESOL, pues se atiende a un alto número de beneficiarios y se puede probar con materiales como lista de asistentes, material audiovisual, memorias, etc.

Con las condiciones en las que operan las OSCs resulta sumamente difícil que sean fortalecidas con el Programa. La lógica que impone el Programa, en donde el resultado no es lo importante, sino el cumplimiento de los procedimientos, repercute en su efectividad y puede generar consecuencias no deseadas para el sector; es posible que se esté fomentando una visión de corto plazo, cuando las OSCs se caracterizan por tener visión de largo plazo. Al mismo tiempo, las condiciones en las que opera el INDESOL tampoco son propicias para llevar a cabo su tarea de fortalecer al sector de OSCs. Por las peculiaridades del Programa y por el papel que ha venido jugando el INDESOL, resulta prioritario llevar a cabo acciones para adecuar las capacidades del Instituto y del Programa para llevar a cabo sus funciones.



# RECOMENDACIONES<sup>134</sup>

## DISEÑO DEL PCS

- 1** Elaborar y hacer público el documento que justifique las **modificaciones de las Reglas de Operación del PCS**. Para que el PCS tenga efectos en el fortalecimiento del sector de OSCs se requiere flexibilizar y completar algunos aspectos de las Reglas, se pueden realizar varias modificaciones sin necesidad de promover cambios legislativos, pero las OSCs como actores corresponsables del Programa deben poder entender la lógica de estos cambios.
- 2** Definir que el objetivo del Programa es **fortalecer a las OSCs como actores clave** para colaborar con los propósitos de la política social de combatir la pobreza y atender a grupos específicos de población. A partir de este objetivo deberán redefinirse las convocatorias, los criterios de selección de proyectos y los indicadores de seguimiento y evaluación. De esta manera, el PCS quedará inserto en la política de fomento que se diseñe.
- 3** Promover que el **INDESOL cuente con presupuesto para operar independiente** de los recursos del Programa y ejercer su autonomía para definir líneas de trabajo prioritarias del PCS, congruentes con las características del sector de OSCs, con sus necesidades de fortalecimiento y considerando incentivos para proyectos que atiendan a grupos específicos de población.
- 4** Identificar las **fortalezas y debilidades del esquema de convocatorias** actual. Se debe buscar dar mayor continuidad a las líneas estratégicas que defina, sin duplicar las líneas de trabajo de otras dependencias/sectores, así como realizar convocatorias conjuntas con otras dependencias en temáticas como género, derechos humanos, medio ambiente, cultura, desarrollo regional/rural, educación, salud, etc. El INDESOL deberá buscar garantizar que se cumplan los objetivos de fortalecimiento de las OSCs y del capital social de las comunidades en donde se realicen los proyectos.



<sup>134</sup> Retomamos aquí algunas de las recomendaciones del estudio sobre transparencia e imparcialidad del PCS, elaborado por Alternativas, que son relevantes y tienen vigencia (Véase Campillo, *et al.*, 2008)

**5** En el análisis de las líneas estratégicas para el Programa, considerar la **dispersión y el tipo de proyectos que se apoyan** mediante la convocatoria de Promoción General, así como su efectividad para descentralizar los recursos. Con esa base, valorar la conveniencia de mantenerla o eliminarla.

**6** **Definir convocatorias estratégicas para fortalecer las capacidades del sector de OSCs.** La convocatoria de Profesionalización y esquemas similares son fundamentales, por lo que su presupuesto se deberá mantener o incrementar, así como analizar los resultados y limitaciones del Diplomado porque actualmente es el principal mecanismo de fortalecimiento con que cuenta el INDESOL, junto con sus asesorías directas sobre elaboración de proyectos.

**7** Establecer **esquemas de convocatorias con montos diferenciados, de acuerdo con el ciclo de vida y/o tamaño de las OSCs** para que, de esta forma, la competencia sea entre organizaciones con capacidades institucionales similares. Un fondo para capital semilla para organizaciones que comienzan o están en el momento crucial de su desarrollo institucional —y los indicadores, seguimiento y evaluación de estos esquemas— sería fundamental para el desarrollo del sector. Otra convocatoria para OSCs como aliadas o socias con capacidad para llevar a cabo proyectos de más largo plazo que concursen por apoyos con montos mayores. Una tercera convocatoria para las OSCs que prefieran continuar realizando proyectos de corto plazo.

**8** Con el propósito de hacer más efectivos los fondos públicos a OSCs, el PCS puede seguir operando con recursos catalogados como subsidios, siempre y cuando se adecúe este marco normativo para responder a transferencias con mejores criterios de impacto social, y no exclusivamente de combate a la pobreza. En el mediano plazo, se recomienda promover **la creación de etiquetas presupuestales que reconozcan los recursos utilizados para el fomento a las OSCs de manera transversal en la Administración Pública Federal**, utilizando la inscripción al Registro Federal de OSCs como requisito e incentivo.

**9** Para que el rediseño del PCS sea efectivo, debe ir acompañado de acciones del INDESOL para **impulsar y coordinar una política de fomento federal de manera transversal** en la Administración Pública Federal, aprovechando su cargo como Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento. En este sentido, más abajo se hacen recomendaciones precisas, pero aquí habría que decir que el INDESOL deberá contemplar en su propia planeación y en la elaboración de indicadores de evaluación —de manera adicional a los resultados e impactos del PCS— los avances de esta política de fomento transversal y la mayor colaboración entre OSCs y gobierno federal.

## IMPLEMENTACIÓN DEL PCS

- 10** Garantizar las reglas claras y el debido proceso, en las etapas de validación, dictaminación, ajustes de proyectos y publicación de resultados. Una de las grandes ventajas del PCS es su publicidad y transparencia, por lo que se deberá detallar estas reglas y cumplir con los plazos en la publicación de esta información, dándola a conocer a las OSCs por medio de su página web y, en la medida de lo posible, a sus correos electrónicos oficiales.
- 11** Siguiendo con este principio de mayor transparencia, se requiere **hacer públicos el padrón y el currículum vitae de los dictaminadores**, los criterios para integrar las comisiones dictaminadoras, las calificaciones obtenidas por los proyectos y las actas de dictaminación, para dar mayores garantías de imparcialidad a las organizaciones. Además, para mejorar el proceso de dictaminación se requiere garantizar que los dictaminadores conozcan los temas de los proyectos, dar incentivos para mejorar la calidad del padrón de dictaminadores y crear sistemas de supervisión de su trabajo. Establecer de manera explícita en la normatividad la independencia de los dictaminadores frente a la autoridad ejecutora, la prohibición a los funcionarios de la autoridad ejecutora de participar como dictaminadores de los proyectos, la definición de una política de conflictos de interés y la forma en que los dictaminadores cumplirán con esta política.
- 12** Tratar de **reducir lo máximo posible el proceso de ajuste de proyectos**, buscando otorgar la totalidad del monto solicitado y distinguir cuáles son recomendaciones obligatorias que el proyecto requiere para ser financiado y cuáles son observaciones de retroalimentación por parte de la comisión dictaminadora. Adicionalmente, establecer lineamientos y reglamentar el papel de los funcionarios en la etapa de ajuste de proyectos. En caso de que más de un proyecto de alguna organización sea dictaminado favorablemente, la OSC deberá ser quien tome la decisión de cuál de sus proyectos es prioritario para financiar.
- 13** Resulta urgente **augmentar el período de ejecución de los proyectos** apoyados, de manera que no sea menor de 8 meses, aunque 12 meses sería el tiempo ideal. Para esto, se pueden adoptar tres caminos de manera simultánea o paralela:
- 1)** adelantar la emisión de convocatorias y reducir los períodos de dictaminación, ajuste y otorgamiento de los recursos<sup>135</sup>;
  - 2)** permitir reembolsar los gastos ejercidos del proyecto aprobado de manera retroactiva y
  - 3)** permitir ejercer los recursos otorgados más allá del 31 de diciembre. En este sentido, nuestra investigación señala que no es un requisito que los subsidios se comprueben por las OSCs antes del 31 de diciembre, pues la SHCP los considera como recursos devengados o gastos pagados en el momento en que los entrega a las dependencias o a los gobiernos

<sup>135</sup> Previamente, habíamos recomendado que las convocatorias se mantuvieran abiertas, por lo menos 3-4 semanas, lo cual mantendríamos como recomendación.

locales, de manera que la dependencia se queda solamente con el compromiso inmediato de entregar informes trimestrales a la SHCP. Lo anterior significa que, con transferir los recursos a las OSCs antes del 31 de diciembre, se habrá cumplido con la normatividad de devengar los recursos antes de que termine el año fiscal. El INDESOL solamente tiene la obligación de enviar el informe trimestral a Hacienda y puede establecer un esquema más adecuado de informes y comprobaciones por parte de las OSCs al INDESOL.

- 14** Explorar la creación de **mecanismos para la implementación multianual de proyectos**<sup>136</sup>, lo cual se podría realizar a partir de convocatorias dirigidas a OSCs de mayor tamaño y madurez, estableciendo también mayores requisitos que los tradicionales y siendo sujetos a evaluaciones más consistentes, o mediante un esquema de contratación multianual. Bajo estos esquemas, se podrán presentar avances de resultados año con año y el INDESOL podría estar en condiciones de determinar si continúa apoyando las fases siguientes de cada proyecto. Aunque aumentaría el trabajo de la evaluación y supervisión, se disminuiría la carga administrativa del Instituto durante el proceso de recepción y selección de proyectos.
- 15** Permitir que **las OSCs puedan utilizar una proporción de los apoyos para realizar gastos operativos**, para lo que es fundamental que el Instituto cuente con presupuesto propio. No se requiere modificar ninguna norma presupuestaria, pero sí el Artículo 16 del Reglamento de la LFOSC, que hace una interpretación inadecuada de la normatividad presupuestaria al asumir que las OSCs no pueden utilizar recursos públicos para gasto corriente. La propia SHCP ha realizado estudios sobre la proporción adecuada para los gastos de operación de los programas, que van del 8 al 20%. Asimismo existen también estudios internacionales que argumentan sobre la necesidad de financiar el gasto operativo y de desarrollo institucional de las organizaciones para lograr mejores resultados<sup>137</sup>.
- 16** **Autorizar el pago de nómina, honorarios o cualquier régimen laboral** bajo el cual esté contratado el personal de la organización, dejando asentado que la responsabilidad laboral del empleador corresponde a la OSCs y a otros participantes del PCS.
- 17** Promover una **normatividad presupuestaria que se adecúe a las características particulares de los recursos públicos transferidos a OSCs**, sobre todo, la creación de criterios de ejercicio y comprobación de recursos por OSCs como intermediarias, partiendo de que se trata de organizaciones con estructuras con características diferentes a la Administración

<sup>136</sup> Actualmente es posible realizar contratos multianuales y contratos para inversión y alianzas público privadas en infraestructura, pero existen algunos vacíos regulatorios que deben llenarse para dar certeza a esta práctica y hace falta crear los antecedentes para los proyectos sociales. La LFPRH contempla en la programación del gasto las proyecciones de contratos multianuales, pero todavía no existen normas para el ejercicio multianual de los recursos (Sour, 2007, p. 36).

<sup>137</sup> Véase: Huang *et al.* (2006), Bedsworth, *et al.* (2008), Goggins y Don Howard (2009).

Pública Federal. Esto requerirá una labor de convencimiento del INDESOL ante la SHCP y el Congreso de la Unión sobre el papel de las OSCs y las posibilidades de colaboración en la política social. Los espacios de la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo, en particular el representante del Legislativo, pueden aprovecharse como espacios para la deliberación y la formación de acuerdos. Esta normatividad presupuestaria deberá reconocer un marco de autonomía de las OSCs y basarse más en principios de confianza, transparencia y rendición de cuentas en el uso y comprobación de los recursos públicos, que en la fiscalización y comprobación estricta de los recursos.

**18** En el corto plazo, el PCS puede **adelantar mejoras en su propia normatividad** para adaptarse a las características de las OSCs y promover con su aprendizaje estos criterios entre otros programas federales que asignan fondos a través de OSCs. En ese sentido, es necesario sin que se requiera modificar normas presupuestarias:

**18.1.** Crear mecanismos para permitir la flexibilidad de que las OSCs puedan acomodar sus gastos entre los conceptos autorizados, previendo ahorros e incrementos, y autorizar un concepto de imprevistos en los presupuestos. Estos mecanismos podrían seguir una lógica gradual:

**1)** dar un margen de 5% o menos de cambios permitidos entre rubros autorizados, bajo la propia responsabilidad de la OSCs;

**2)** crear un proceso fácil y expedito de autorización para adecuación de los gastos cuando impliquen entre 6% y 10% de ajuste entre rubros autorizados; y

**3)** difundir la posibilidad que tienen las OSCs apoyadas de realizar convenios modificatorios de los proyectos ajustados, que impliquen modificaciones mayores a 10% de las asignaciones presupuestarias, con una justificación adecuada por parte de la OSCs.

**18.2.** Modificar los formatos de informes parcial y final para que las OSCs reporten de manera resumida y agregada (sin la captura o la entrega de comprobantes fiscales), sosteniéndose en los principios de confianza y buena fe del convenio suscrito.

**18.3.** Eliminar la exigencia a las OSCs de elaborar una lista de beneficiarios, con sus firmas, CURP y otros requisitos. El INDESOL puede argumentar que su padrón de beneficiarios son las OSCs apoyadas o promover la inserción de una aclaración en el Artículo 27 de la LGDS de que algunos programas federales no requieren contar con padrón.

**18.4.** Debido a que los recursos del PCS se destinan a grupos marginados y una parte de los proyectos se realizan en localidades geográficas donde pocos establecimientos cumplen con comprobaciones fiscales, se deberán flexibilizar los criterios y la fiscalización con un margen de hasta 5% de comprobantes no fiscales. En caso de que se tenga que sobrepasar este monto, se puede utilizar el criterio que el Instituto ya ha establecido de recurrir a las autoridades políticas para validar los gastos necesarios.

**19** El Instituto no puede permitir que las instancias fiscalizadoras (órgano interno de control y Auditoría Superior de la Federación) le transfieran responsabilidades que no le corresponden. **La fiscalización y comprobación del buen uso de los recursos deberá seguir siendo responsabilidad de las instancias y los mecanismos de auditorías y órganos internos de control.** Lo anterior implica eliminar de las RO la exigencia de requerir documentos fiscales sobre el ejercicio de recursos a las OSCs y eliminar del proceso de evaluación varios criterios de fiscalización.

**20** Crear **lineamientos claros de auditorías al uso de los recursos públicos por parte de las OSCs y aumentar la capacidad de auditorías del PCS**, a partir de muestras aleatorias que consideren que las organizaciones donatarias autorizadas anualmente tienen la obligación de cumplir con un dictamen simplificado realizado por un auditor con reconocimiento oficial. Estos lineamientos deberán ser conocidos previamente por las OSCs. Considerar que para que el sector pueda mejorar su rendición de cuentas es necesario contar con contadores y auditores capaces y conocedores de sus particularidades, quienes son sumamente escasos y poco conocidos por las organizaciones. Por ello, el INDESOL podría vincular y apoyar capacitaciones a contadores y auditores que trabajan con las OSCs, en particular aquellos con reconocimiento oficial que llevan a cabo los dictámenes simplificados de las donatarias autorizadas, sobre los lineamientos establecidos para fondos públicos y acreditar a las organizaciones por medio de estos profesionales que lleven a cabo estos lineamientos

## **EVALUACIÓN DEL PCS**

**21** Adoptar un **nuevo enfoque que considere pisos mínimos de cumplimiento y entrega, diferenciándolos de la evaluación de actividades y resultados.** Dentro de este enfoque, se deberá poner menor énfasis en el número de beneficiarios comprometidos/atendidos y mayor consideración en los obstáculos enfrentados, el aprendizaje y la reflexión sobre cómo mejorar la planeación e implementación de futuros proyectos. Bajo este enfoque, se deberán reformar los formatos de los informes, las cédulas de visitas de campo y los criterios de revisión de informes y cédulas. Resulta indispensable también que, bajo el diseño de los nuevos formatos, se sistematicen y reporten de manera agregada sobre todo las actividades y resultados que el PCS ha logrado promover, para que se construya una mayor visibilidad y legitimidad en torno al Programa y a la lógica del fomento de las OSCs y sus actividades.

**22** Los casos de **proyectos con ajustes mayores y asignación tardía de recursos deberán considerarse como casos sujetos a revisión y evaluaciones especiales**, de manera que se tomen en cuenta estos factores para el cumplimiento y evaluación de actividades y resultados. Se deberá crear un mecanismo de apelación y revisión de casos, en términos de la calificación sobre cumplimiento y evaluación, bajo el principio de corresponsabilidad, donde se garantice el derecho de audiencia y la opinión de los distintos actores que participan en el programa (OSCs, Academia e INDESOL).

**23** Revisar el **procedimiento de visitas de campo**. Más que incrementar el tamaño de la muestra, lo que parece ser la preocupación actual, se requiere mejorar la calidad de este procedimiento, garantizando que será útil para obtener información sobre los logros de los proyectos, particularmente, retomando información directa de los beneficiarios. Se deberá detectar cambios sociales en actividades, actitudes, calidad de vida y capital social.

**24** Se requiere **desarrollar indicadores de evaluación en distintos niveles**: 1) para la evaluación del Programa, con indicadores amplios y generales de acciones y resultados, sin importar la temática o convocatoria; 2) indicadores específicos por convocatoria o línea estratégica, de acuerdo con las temáticas particulares; 3) indicadores de fortalecimiento del sector de OSCs que den cuenta en particular de la contribución el Programa a esta fortalecimiento.

**25** Es necesario trabajar en **aumentar las capacidades y metodologías de evaluación de las OSCs y del personal del INDESOL**, promoviendo talleres de capacitación, materiales de consulta y, sobre todo, incluir dentro de las convocatorias y criterios los recursos necesarios para evaluar proyectos. Como lo establece el debate a nivel internacional, para que los donantes tengan buenos resultados de evaluación deben invertir recursos y construir capacidades de evaluación entre sus propias donatarias. De esta forma, es fundamental que los indicadores de resultados e impacto por convocatoria sean definidos en conjunto con las organizaciones.

**26** Dados los cambios en las evaluaciones externas –los lineamientos de evaluación de la APF y que la evaluación de impacto ya no será anual– es urgente que el **INDESOL reconstruya su propio sistema de evaluación interna para que dé cuenta de resultados e impactos**, así como aprendizajes de las organizaciones y proyectos, a partir de la información generada por su sistema de evaluación interna. La evaluación con un nuevo enfoque, que incluya la detección de errores/obstáculos y permita cambios/ajustes en los proyectos, debe ser responsabilidad del área de evaluación de INDESOL. El Instituto deberá trabajar con mucho cuidado la definición de indicadores para incorporar al sistema de información e ir creando información relevante para destacar las particularidades del Programa, su relevancia e impacto en la sociedad en general.

## **POLÍTICA DE FOMENTO A OSCs TRANSVERSAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

**27** Diseñar e implementar **una política de fomento a OSCs transversal en la APF para aumentar los recursos y, sobre todo, asignarlos con criterios más transparentes y con un marco más institucionalizado entre todas las dependencias del gobierno federal** o por lo menos entre las que manejan el mayor monto de estos recursos. El INDESOL ocupa la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento y cuenta con *expertise* en procesos de convocatorias, criterios y dictaminación de proyectos, por lo que puede asumir este liderazgo dentro del

gobierno federal en la promoción de una política de fomento al sector. Como parte de esta tarea, debe promover las modificaciones normativas necesarias para homologar los criterios sobre la definición de OSCs y el uso consistente de la CLUNI como requisito de acceso a fondos públicos federales, así como nueva normatividad para la transferencia, uso y rendición de cuentas de los recursos públicos para las OSCs.

Para moverse en su calidad de líder dentro de la APF e insertar el PCS en una política coordinada de fomento al sector de OSCs, el INDESOL tiene dos escenarios. Como primer escenario, puede construir en su diversidad de temas una mayor articulación con otras dependencias para apoyar el trabajo de las OSCs, emitiendo más convocatorias conjuntas. Bajo este escenario, el INDESOL se convertiría —aprovechando su competencia y vinculación— en la ventanilla para distintos programas para trabajar con las OSCs, utilizando fondos de otras Secretarías y, de esta forma, podría aumentar el presupuesto del PCS y rediseñarlo aprovechando diversas temáticas (salud, educación, educación cívica, etc.) de manera que sea más efectivo en el propósito de fomentar a las OSCs. Para lograr este objetivo, se requiere que otras dependencias elaboren programas de coinversión con OSCs para apoyar proyectos en temas de salud, educación y medio ambiente, entre otros; de manera que el INDESOL se enfoque a acciones que tengan mayor efectividad en el fortalecimiento del sector de OSCs.

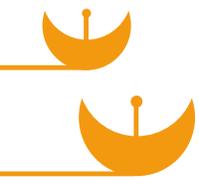
En un segundo escenario, el INDESOL se puede convertir en un impulsor y coordinador de la política de fomento federal, aprovechando su cargo como Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento. Esto sería posible si logra crear una política transversal en los distintos programas sectoriales de la APF, con ciertos criterios de transparencia e institucionalización. Bajo este segundo escenario, el INDESOL deberá contemplar, en su propia planeación —de manera adicional a los resultados e impactos de los fondos del PCS— y en la elaboración de indicadores de evaluación, los avances de esta política de fomento transversal y la mayor colaboración entre OSCs y gobierno federal.

- 28** Diseñar y promover **mecanismos de comunicación y coordinación entre las distintas dependencias y sus enlaces acreditados ante la Comisión de Fomento**. En este sentido, buscar la integración de un sistema de información y la publicidad, por medio de la página web de [www.corresponsabilidad.gob.mx](http://www.corresponsabilidad.gob.mx) de todas las acciones y los programas de apoyo a OSCs, los mecanismos de asignación, los montos, los beneficiarios y los informes que entregan las OSCs apoyadas. Otros aspectos a fortalecer son la continuidad de las políticas públicas y los mecanismos de colaboración entre gobierno y OSCs, el cumplimiento del servicio civil de carrera, con especial atención a los funcionarios involucrados en la operación de las convocatorias, y la capacitación de estos funcionarios en temáticas de políticas públicas, colaboración con OSCs, alianzas inter-sectoriales, entre otras.

- 29** Dar incentivos a las autoridades ejecutoras de programas federales de fondos públicos para reportar al Registro Federal, de manera oportuna, el status final de los proyectos y las OSCs. Establecer la obligación de que las autoridades del PCS y de otros programas federales se ciñan al sistema de sanciones establecido en la Ley de Fomento a las Actividades de las OSCs. Fortalecer al Registro Federal para que en caso de que una OSC no entregue su informe anual de actividades, la Comisión de Fomento emita un apercibimiento, una multa o suspensión del Registro, contemplando las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en términos de los requisitos de notificación legal a las OSCs y contar con un mecanismo para revisar inconformidades sobre el proceso.
- 30** Al INDESOL, en el marco de la Comisión de Fomento y su interacción con el Consejo Técnico Consultivo, **correspondería evaluar los logros de una política de fomento a OSCs, como ya se mencionó, y crear indicadores para valorar avances en el fortalecimiento del sector de OSCs.** Esto es, elaborar indicadores que den cuenta del estado de las políticas de fomento, la transparencia e institucionalidad en la asignación de los recursos públicos, la comunicación y coordinación entre las distintas dependencias para apoyar a las OSCs y las regulaciones a las que está sujeto el sector<sup>138</sup>. Para esto, se deberá utilizar la información del Registro Federal, en particular, los reportes de las OSCs inscritas y de las dependencias.

---

<sup>138</sup> Algunos indicadores podrían ser el número de OSCs registradas, el número de OSCs que reciben apoyo del Programa; la participación de OSCs en las convocatorias, según sus actividades, el porcentaje de OSCs que no entregan informe al Registro o dejan de realizar alguna de sus obligaciones.



# BIBLIOGRAFÍA

- *Alliance Magazine /Key Stone Impact Assessment Survey*.  
[http://www.surveymonkey.com/s.aspx?sm=GJ8Lb\\_2bzNrhphM5qjYddSHA\\_3d\\_3d](http://www.surveymonkey.com/s.aspx?sm=GJ8Lb_2bzNrhphM5qjYddSHA_3d_3d)
- Alternativas en Economía (2004): "Evaluación externa de resultados del Programa de Coinversión Social sujeto a reglas de operación del ejercicio fiscal 2003", México.
- Aquino, Mario y Massaco, Natalia (2006): "Brazilian Nonprofit Organizations and the New Legal Framework: An Institutional Perspective" en, *Brazilian Administration Review*, no. 2 Vol. 3 (julio-diciembre). Brasil: ANPAD.
- Ávila, Patricia (1988): "Política ambiental y organizaciones no gubernamentales en México", en Méndez, José Luis, *Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas-ISTR-Porrúa, México, DF.
- Barba, Carlos (2000): "PROGRESA: paradojas de un programa de combate a la pobreza", en Valencia, Enrique, Gendreau, M. y Tepichín, M. (Coords.). *Los dilemas de la política social*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/ITESO, pp. 241-255.
- Barreto, María Inés (1999): "As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro", en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (Coords.) *O Público Nao-Estatal*. CLAD-Fundación Getulio Vargas, Brasil, pp 107-150.
- Bedsworth, William, Goggins, Ann y Don Howard, Gregory (2008): "Nonprofit Overhead Costs: Breaking the Vicious Cycle of Misleading Reporting, Unrealistic Expectations, and Pressure to Conform", *Bridgespan*, abril, <http://www.bridgespan.org/learningcenter/resourcedetail.aspx?id=252#>
- Berger, Renee, Bermúdez, Diana, Carrillo, Patricia y Tapia, Mónica (2009): *Mexico, Community Foundations: A Comprehensive Profile*. Teamworks y Alternativas y Capacidades, marzo.
- Bizberg, Ilán (1990): "La crisis del corporativismo mexicano", en *Foro Internacional*, No. 120, abril - junio.
- Bonbright, David y Schmidt, Betsy (2007): "Taking Evaluation Seriously Still a Way to Go. Focus on Measuring Impact - Who Count's?", en *Alliance For Philanthropy and Social Investment Worldwide*, Volumen 12, Número 4, p 36 y 37.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1999): *O Público Nao-Estatal*. CLAD-Fundación Getulio Vargas, Brasil.
- Brinkerhoff, Jennifer (2008): "Donor-Funded Government-NGO Partnership for Public Service Improvement: Cases from India and Pakistan" en, *Voluntas*, Vol. 14, no.1, enero, pp 105-122.
- Campillo, Beatriz, Leal, Jesús, Tapia, Mónica y Verduzco, Ma. Isabel (2008): *Transparencia e imparcialidad en la asignación de fondos del Programa de Coinversión Social a las organizaciones de la sociedad civil*, México, Alternativas y Capacidades, A. C.
- Canto Chac, Manuel (2004): "La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político-ideológico" en Cadena Roa, Jorge (Coord.) *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM-CRIM.
- Carneiro Guedes, Flavio y Baltazar da Silva, Ricardo (2006): "Modelos de contratualização do Estado com o terceiro setor no Brasil: lições das experiências", Ponencia presentada en el *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Guatemala.
- Carrillo Collard, Patricia, Vargas Arias, Socorro, Layton, Michael y Tapia Alvarez, Mónica (2008): *Diagnóstico sobre filantropía corporativa en México*. Alternativas y Capacidades.

- Carroll, Thomas (1992): *Intermediary NGOs. The Supporting Link in Grassroots Development*, West Hartford, Kumarian.
- Casar, María Amparo (1989): "Corporativismo y transición", en *Nexos*, n. 137, mayo.
- CEMEFI (2000): *Presentación sobre sociedad civil en México*, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2005): Directorio. Fundaciones y entidades donantes en México. México.
- Clark, John (1991): *Democratizing Development: the Role of Voluntary Organizations*, Londres, Earthscan.
- Clayton, Andrew, Oakley, Peter y Taylor, Jon (2000): *Civil Society Organizations and Service Provisions. Civil Society and Movements*. United Nations Research Institute for Social Development. Program Paper No. 2, Génova, Suiza, Octubre.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2003): *Evaluación de proyectos sociales*, México DF, Siglo XXI.
- Conde Bonfil, Carola, et al. (2003): "Evaluación externa del Programa de Coinversión Social, 2001-2002". El Colegio Mexiquense, A. C., México.
- Cornelius, Wayne, Craig, Ann y Fox, Jonathan (1994): "Mexico's National Solidarity Program: An Overview", en Cornelius, Wayne, Craig, Ann y Fox, Jonathan (Eds): *Transforming State-Society Relations in Mexico*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Covarrubias y Asociados (2006): "Evaluación externa del Programa de Coinversión Social 2005". Informe final, México.
- Dagnino, Evelina (Coord.) (2002): *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina*. Brasil, FCE, México.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (Coords.) (2006): *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. CIESAS, FCE y Universidad Veracruzana.
- De Avila, Célia (2001): "Programa de capacitación solidaria: una contribución para el fortalecimiento de la sociedad civil", en *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social* en Pieck, E. (Coord). México: Instituto Mexicano de la Juventud, UNICEF, CINTERFOR, CONALEP y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- Diamond, Larry (1994): "Rethinking Civil Society. Toward Democratic Consolidation" en *Journal of Democracy*, 5(3).
- Dongre, Yashavantha and Gopalan, Shanthi (2008): "Third Sector Governance in India" en, *Comparative Third Sector Governance in Asia*, en Samuil Hasan and Jenny Onyx (Eds.), New York, Springer.
- Dresser, Denise (1994): "Bringing the Poor Back In: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation", en Cornelius, Wayne, Craig, Ann y Fox, Jonathan (Eds): *Transforming State-Society Relations in Mexico*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Esquivel, Gerardo, López Calva, Luis Felipe, Márquez Colín, Graciela y Sobarzo Fimbres, Horacio (2000): "Evaluación externa del Fondo de Coinversión Social, 1999". El Colegio de México, México.
- Flynn, Patrice y Hodgkinson, Virginia (2001): "Measuring the Contributions of the Nonprofit Sector", en *Measuring the Impact of the Nonprofit Sector*. Nueva York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, pp 3-17.
- Foro de Apoyo Mutuo (FAM) (1995): Organismos no gubernamentales. *Definición, presencia y perspectivas*, México, FAM-UNICEF.
- Fowler, Alan (2000): "Civil Society, NGOs and Social Development: Changing the Rules of the Game", United Nations Research Institute for Social Development. Génova, Suiza. *Occasional Paper* No. 1.
- Fox, Jonathan (1992): *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*. Oxford: Blackwell.
- \_\_\_\_\_ (1994): "Targeting the Poorest: The Role of the National Indigenous Institute in Mexico's Solidarity Program", en Cornelius, Wayne, Craig, Ann y Fox, Jonathan (Eds): *Transforming State-Society Relations in Mexico*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.

- \_\_\_\_\_ (1997): "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", en Douglas Chalmers, et al. (Eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, Oxford, Oxford University Press.
- García, Sergio, Coudourier, Carlos, González, Emma y Villalobos, Jorge (2007): *Recursos públicos federales para apoyar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil*, México, CEMEFI e INDESOL.
- García, Sergio, Layton, Michael, Rodríguez, Judith y Rosas, Ana Paulina (2009): *Donativos privados 2006: una aproximación a la contribución ciudadana con las causas sociales*. Incide Social - ITAM. México.
- Girardo, Cristina (Coord.) (2006): *Armando un modelo. Sistematización del Diplomado de profesionalización de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México-INDESOL 2003-2005*. México, El Colegio Mexiquense-GEM.
- Goggins, Ann y Don Howard, Gregory (2009). "The Nonprofit Starvation Cycle", en *Stanford Social Innovation Review*, Fall. EEUU.
- González Arreola, Alejandro (Coord.) (2008): *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*. GESOC, A. C., México.
- Graham, Carol (1994): *Safety Nets, Politics and the Poor. Transitions to Market Economies*, Brookings Institution Press.
- Harvey, Neil (1994): "The Limits of Concertation in Rural Mexico", en Harvey, Neil (Eds.), *Mexico: The Dilemmas of Transition*. ILAS, University of London.
- Hernández, Rogelio (1992): "Del corporativismo a la contienda electoral", en Luna, Matilde y Pozas H., Ricardo. *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. México, Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, pp 149-172.
- Hernández Licona, Gonzalo. (2004): "La evaluación de impacto de programas sociales en la toma de decisiones de política pública", ponencia presentada en el *Seminario Avanzado de Evaluación de Impacto de Programas Sociales*, abril 2004, SEDESOL, Instituto del Banco Mundial, CISE, México.
- Hevia de la Jara, Felipe (2007): "Contraloría Social y Protección de Programas Sociales", Preparado para Conferencia Candados y Derechos, México, PNUD.
- \_\_\_\_\_ (2009): "Institucionalidad de la participación y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales". Documento preparado para el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política. Santiago de Chile, 12 al 16 de julio.
- \_\_\_\_\_, et al. (2009): "Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en instancias públicas de deliberación existentes en la administración pública federal en 2008". Centro de Contraloría Social y Estudios para la Construcción Democrática. CIESAS.
- Hevia de la Jara, Felipe y García, Sergio (2009): "Las organizaciones de la sociedad civil y su relación con la sociedad política y con el gobierno federal en México". Ponencia presentada en el IX Congreso Anual de Investigación sobre el Tercer Sector y la VII Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación sobre el Tercer Sector -ISTR-"Sociedad civil y cooperación intersectorial en América Latina: los retos del entorno". Julio, Ciudad de México.
- Huang, Judy, et al. (2006): *In Search of Impact. Practices and Perceptions in Foundations' Provision of Program and Operating Grants to Nonprofits*. Cambridge, MA.: The Center for Effective Philanthropy.
- International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) (1996): "Global Standards and Best Practices for Laws Governing Non-Governmental Organizations", Washington, mimeo. Documento preparado para el Banco Mundial. Borrador de discusión.
- Isunza Vera, Ernesto (2006): "El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la

transición política mexicana (dos casos para la reflexión)", en Dagnino, *et al. La disputa por la construcción democrática en América Latina*. CIESAS, FCE y Universidad Veracruzana. pp 275-329.

- Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto (Coords.) (2006): *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Porrúa-CIESAS.
- Jalali, Rita (2008): "International Funding of NGOs in India: Bringing the State Back In" en, *Voluntas*, Vol. 19 no. 2, junio, pp 161-188.
- Kaufman, Roberto R. y Trejo, Guillermo (1996): "Regionalismos, transformación del régimen y PRONASOL: la política del Programa Nacional de Solidaridad en cuatro estados mexicanos", en *Política y Gobierno*, Vol. II, Núm. 2, segundo semestre. pp 245-280.
- Knight, Alan (1994): "Solidarity: Historical Continuities and Contemporary Implications" en, Cornelius, Wayne, Craig, Ann y Fox, Jonathan (Eds): *Transforming State-Society Relations in Mexico*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Korten, David (1990): *Getting to the 21st Century. Voluntary Action and the Global Agenda*, West Hartford, Kumarian.
- Kudva, Neema (2005): *Conceptualizing NGO-State Relations in Karnataka: Conflicts and Collaboration amidst Organizational Diversity*, Conference on the Development of Bangalore, Bangalore.
- Landim, Leilah (2008): "Thirty Years and Recent Dilemmas: NGO and Third Sector in Brazil (and Latin America)" en, *International Conference of the International Society for Third Sector Research*, Barcelona: ISTR.
- Layton, Michael, Ablanedo Terrazas, Ileri y Moreno, Alejandro (2008): *Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI): Donaciones en México*, CEPI Working Paper 18, México, ITAM.
- León Pérez, Alfonso (Coord.) (2008): "Informe final de la evaluación de consistencia y resultados 2007 del Programa de Coinversión Social". Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. Marzo, México, D. F.
- Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyn (2005): *Sin herencia de pobreza: el programa Progresá-Oportunidades de México*. México: Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta.
- Lewis, David (2001): *The Management of Non-Governmental Development Organizations. An Introduction*. Routledge, Londres y Nueva York.
- Manor, James (1999): "Civil Society and Governance. Concept Paper", Brighthon, IDS. Desarrollado para el proyecto sobre Sociedad Civil y Gobernanza.
- Martínez Borrego, Estela (1991): *Organización de productores y movimiento campesino*, México, Siglo XXI-UNAM.
- Mebrahtu, Esther, *et al.* (2007): *Rethinking Monitoring and Evaluation. Challenges and Prospects in the Changing Global Aid Environment*. Oxford: International NGO Training and Research Centre.
- Méndez, José Luis (1996): "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión" en *Políticas públicas y sociedad*, 7. pp. 7-35.
- Meyer, Lorenzo (2005): *El Estado en busca del ciudadano: un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, México: Oceáno.
- Migdal, Joel S. (2001): *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge University Press.
- Moguel, Julio (1994): "The Mexican Left and the Social Program of Salinismo" en Cornelius, Wayne, Craig, Ann y Fox, Jonathan (Eds): *Transforming State-Society Relations in Mexico*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Morales, Carlos Antonio (1998): "Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para la provisão de servicios públicos", en *Revista de Servicio Público*, Año 49 Número 4, octubre-diciembre, pp 117-147.

- Moser, Caroline y Shrader, Elizabeth (1999): *Urban Peace Program Series. A Conceptual Framework for Violence Reduction*. World Bank. Latin America and The Caribbean Regional Office. Working paper No. 2.
- Narayan, Deepa y Ebbe, Katrinka (1997): *Design of Social Funds : Participation, Demand Orientation, and Local Organizational Capacity*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, DC, EEUU.
- Ocejo, Almudena, Estrella, Juan y Navarro, Alejandro (2009): *Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil realizada por la administración pública federal durante 2006 y 2007*. Centro de Contraloría Social y Estudios para la Construcción Democrática. CIESAS. México, enero.
- O’Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1991): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. México: Paidós.
- Olvera, Alberto (1999): *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (Coord.) (2003): *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México, FCE y U. Veracruzana.
- \_\_\_\_\_ (2004): “Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: Crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil” en, Cadena Roa, Jorge (Coord.) *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM-CRIM.
- \_\_\_\_\_ (2007): “Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSCs”, en *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*, INCIDE Social. México.
- Ontiveros Ruiz, Guillermo (2005): *El Programa Nacional de Solidaridad. La política social de 1988 a 1994*, Enciclopedia y Biblioteca Virtual de las Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas, disponible en: [www.eumed.net/libros/2005/gor/eumed.net](http://www.eumed.net/libros/2005/gor/eumed.net)
- Organization for Economic Cooperation and Development (2001): “Citizens as partners”. *Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, Paris, OECD.
- Ortega González, Jorge (2007): *Derecho presupuestario mexicano*. Editorial Porrúa- Universidad Iberoamericana. México.
- Putnam, Robert D. (2001): “Social Capital: Measurement and Consequences”, en *Canadian Journal of Policy Research*, Social Capital, Volumen 2, No. 1, Primavera.
- Reygadas, Rafael (1998): *Abriendo veredas: Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. SEDESOL, México, D. F.
- Robinsosn, Marc y White, Gordon (1997): “The Role of Civic Organizations y the Provision of Social Services”, en *Research for Action 37*, UNU World Institute for Development & Economic Researc. Junio, Helsinki, Finland.
- Robledo, María del Carmen (2007): “Marco jurídico-normativo”, en *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. Incide Social, México, octubre, pp. 93-149.
- Salamon, Lester y Helmut Anheier (1992): “In Search of the Non-Profit Sector. The Question of Definitions”, en *Non-profit Organizations Working Papers*. Baltimore, Johns Hopkins University.
- Salamon, Lester M., S. Wojciech Sokolowski y List, Regina (2003): *Global Civil Society: An Overview*. Baltimore, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, consultado en <http://www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/globalciv.pdf>
- Sánchez Gutiérrez, Gabriela, Cabrera Amador, Raúl, Córdova Tello, Dionisio, Yanes Rizo, Lourdes y Garfias Cano, Lourdes (2000): “Estudio sobre organizaciones de la sociedad civil apoyadas por el Fondo de Co inversión Social 1995-1999. INSOL. Fortalecimiento Institucional y permanencia de los proyectos”. México D. F., Espiral.
- Shepard, Bonnie L. (2003): “NGO Advocacy Networks in Latin America: Lessons from Experience in Promoting Women’s and Reproductive Rights” en, *The North-South Agenda*, paper 61. Miami, The North-South Center.
- Siri, Gabriel (2003): *Empleo y fondos de inversión social en América Latina*. Organización Internacional del

Trabajo, Perú.

- Spohr, Chris (2006): *Poverty Education in a New Era: Government-NGO Partnerships in the People's Republic of China and Global Experience*. Beijing, China.
- Steuerle, Eugene and Hodgkinson, Virginia, "Meeting Social Needs: Comparing Independent Sector and Government Resources", en Boris, Elizabeth and Steuerle, Eugene, *Nonprofits & Government. Collaboration & Conflict*. Washington, The Urban Institute Press, pp 81-106.
- Stewart, Frances and Van der Geest, Willem (1995): "Adjustment and Social Funds: Political Panacea of Effective Poverty Reduction?", en Stewart, Frances. *Adjustment and Poverty. Options and Choices*. Ed. Routledge, pp 108-170.
- Sour, Laura (2007): *Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México*. Serie Gestión Pública, No. 65, ILPES – CEPAL, Chile.
- Tapia, Mónica y Robles, Gisela (2006): *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*. México, Alternativas y Capacidades, A.C.-INDESOL.
- \_\_\_\_\_ (2007): "Asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos dirigidos a las organizaciones de la sociedad civil", en *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*. México, Fundar y Wildrow Wilson Center.
- Tapia, Mónica y Carrillo, Patricia (2008): "Capacity Building for Civil Society Organizations in Mexico: Debates, Trends, and Proposals for Moving Forward", en Natal, Alejandro y Hernández, Alberto (Eds.) *Civil Society Organizations in Mexico: Challenges and Perspectives*, (En prensa).
- Tapia, Mónica (2009): "Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas", en Méndez, José Luis (Coord.) *Del Estado autoritario al gobierno dividido; situación y perspectivas del Estado y las políticas públicas en el régimen democrático presidencial mexicano*. México, D.F., El Colegio de México (En prensa).
- Tandler, Judith y Serrano, Rodrigo (1999): *The Rise of Social Funds: What Are They a Model Of?*, Massachusetts Institute of Technology.
- Valencia Lomeli, Enrique (2006): *La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance*, <http://www.ajlas.org/v2006/paper/2006vol19no104.pdf>
- Takahashi, Yuriko (2008): "La economía política del alivio de la pobreza: el caso del PROGRESA en México", en *Análisis*, Vol. 11, núm. 31, enero-abril, pp. 59-94.
- Tarrés, María Luisa (1998): "De la identidad al espacio público: las organizaciones sociales no gubernamentales de mujeres en México", en Méndez, José Luis, *Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas-ISTR-Porrúa, México, D. F.
- Torres, Blanca (1998): "Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación", en *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, Porrúa.
- Universidad Nacional Autónoma de México (2005): "Evaluación externa de resultados del Programa de Coinversión Social sujeto a reglas de operación del ejercicio fiscal 2004". México, DF.
- Verduzco, Gustavo, List, Regina y Lester Salamon (2001): *Perfil del sector no lucrativo en México*, México, The Johns Hopkins University y CEMEFI.
- Verduzco, Gustavo (2003): *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, México, El Colegio de México y CEMEFI.
- Young, Dennis R. (2006): "Complementary, Supplementary, or Adversarial? Nonprofit-Government Relations", en Boris, Elizabeth y Steuerle, Eugene. *Nonprofits & Government. Collaboration & Conflict*. Washington, D. C., The Urban Institute Press, pp 37-79
- York, Peter (2005): *Funder's Guide to Evaluation. Leveraging Evaluation to Improve Nonprofit Effectiveness*.

St. Paul: Fieldstone Alliance.

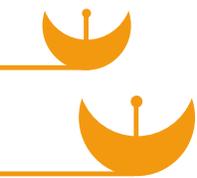
- Yunus, Muhammad (1998): *Banker to the Poor. The Autobiography of the Founder of the Grameen Bank*, Londres, Otoño.

## DOCUMENTOS OFICIALES

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008): “Programas Sociales, PEF 2008”. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Octubre.
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) (2008): “Dictamen sobre el anteproyecto de Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social para el ejercicio 2009”. Oficio No. COFEME/o8/3883, México, 8 de diciembre.
- Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) (2008): *Síntesis de las evaluaciones externas de consistencia y resultados 2007 y 2008*. Secretaría de Desarrollo Social, julio 2008, ([www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx))
- Instituto Nacional de Solidaridad (1994): *Libertad y Justicia*, México, D. F., SEDESOL.
- \_\_\_\_\_ (1996): *Instituto Nacional de Solidaridad Perfil Institucional*, México, D. F.
- \_\_\_\_\_ (2001): *El Programa de Coinversión Social*, México D. F.
- \_\_\_\_\_ (2006): *Libro Blanco del Programa de Coinversión Social*, México, D. F.
- \_\_\_\_\_ (2008): “Programa de Coinversión Social. Guía del dictaminador de proyectos”. Febrero.
- “Ley de Coordinación Fiscal” (2007): *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero.
- “Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación” (2009): *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de mayo.
- “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil” (2004): *Diario Oficial de la Federación*, México, 9 de febrero.
- “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria” (2006): *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de marzo.
- “Ley General de Desarrollo Social” (2004): *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de enero.
- “Lineamientos generales para la evaluación de programas sociales federales de la Administración Pública Federal”. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación (2007): *Diario Oficial de la Federación*. México, 30 de marzo.
- “Presupuesto de Egresos de la Federación” (2000): *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de diciembre.
- “Presupuesto de Egresos de la Federación” 2008 (2007): *Diario Oficial de la Federación*, México, 1 de octubre.
- “Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2007 de los programas federales de la Administración Pública Federal”. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2007): *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de abril.
- “Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2008 de los programas federales de la Administración Pública Federal”. (2007): Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*, México, 27 de mayo.
- “Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2009 de los programas federales de la Administración Pública Federal” (2008): Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de diciembre.
- “Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria” (2006): *Diario Oficial de la*

Federación, México, 28 de junio.

- “Reglamento de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil” (2005): *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de junio.
- “Reglas de Operación del Fondo de Coinversión Social 1999” (1999): *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de febrero.
- “Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social 2000” (2000): *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de febrero.
- “Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social 2002” (2002): *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de marzo.
- “Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social 2003” (2003): *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de marzo.
- “Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social 2003” (2003), *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de marzo.
- “Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social 2004” (2004): *Diario Oficial de la Federación*, México, 12 de marzo
- “Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social 2005” (2005): *Diario Oficial de la Federación*, México, 18 de febrero.
- “Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social 2006” (2005), *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de diciembre.
- “Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social 2007” (2006): *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de febrero.
- “Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social 2008” (2007): *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de diciembre.
- “Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social 2009” (2008): *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de diciembre.
- “Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras” (PROSAP) (2004): *Diario Oficial de la Federación*, México, 1 de octubre.
- “Reglas de Operación del Programa Deporte 2009” (2008): *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de diciembre.
- “Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras” 2009 (2008): *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de diciembre.
- “Reglas de Operación del Programa de Fondos Regionales Indígenas” 2009 (2008): *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de diciembre.
- “Reglas de Operación del Programa de Promoción de Convenios en Materia de Justicia” 2009 (2008): *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de diciembre.
- Secretaría de Desarrollo Social (1992): *Instituto Nacional de Solidaridad, Folleto de Antecedentes*, México, D. F., SEDESOL
- \_\_\_\_\_ (1999): “Reglas de Operación 1999. Ramo general 26: Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, Ramo administrativo 20: Desarrollo Social”, México, D. F., SEDESOL.
- \_\_\_\_\_ (2000): “Reglas de Operación 2000. Ramo administrativo 20: Desarrollo Social”, México, D. F., SEDESOL.
- \_\_\_\_\_ (2004): Dirección General de Seguimiento y Evaluación de Programas Sociales. “Metodología de Evaluación Externa 2004 de INDESOL Programa de Coinversión Social”.



## LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

**Gabriela Sánchez Gutiérrez.** Investigadora del Instituto Mora. Ex Directora de Espiral y evaluadora externa del PCS en el año 2000.

**Ariel Contreras Pérez.** Director de Fortalecimiento de la Organización Comunitaria de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). Ex Presidente del Instituto Nacional de Solidaridad INSOL (1995-1996).

**Ramón Álvarez Limón.** Director de Buen Gobierno de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Ex-Director de la Dirección General de Operación y Apoyo Logístico del INSOL (1995-1996).

**Rogelio Gómez Hermosillo.** Presidente de Alianza Cívica A. C.- Ex - Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo Social INDESOL (2000).

**Tomislav Lendo Fuentes.** Director General de Discursos de la Presidencia de la República. Ex - colaborador del INSOL.

**Daniel Ponce Vázquez.** Director General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Ex director de Profesionalización del INDESOL (2000-2006).

**Tania de la Garza Navarrete.** Directora de Muestreo y Estadística del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Ex Directora de Evaluación, Seguimiento y Transparencia del INDESOL (2001-2007).

**Ma. Angélica Luna Parra.** Consultora del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Ex Directora de la oficina de Concertación Social de la Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL (1994).

**Alberto Montoya Martín del Campo.** Profesor Investigador de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana (UIA). Ex Presidente del INSOL (1993-1995).

**María del Carmen Robledo Álvarez.** Directora de Control de Bienes y Servicios Instituto Nacional de Antropología e Historia INAH. Ex Directora Jurídica del INDESOL (2001-2006).

**Miguel Pulido Jiménez.** Coordinador del Área de Transparencia y Acceso a la Información de Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

**Oscar Ortiz.** Secretario Técnico del Consejo Técnico Consultivo de la Comisión de Fomento.

**Eduardo Romero Fong.** Director de Estudios Especiales de la Comisión Federal para la Mejora Regulatoria (COFEMER).

**Gabriela Hernández Baltazar.** Directora de Administración de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios SEDESOL.

**Jorge Ortega González.** Consultor independiente de temas presupuestarios. Ex funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Fausto Hernández.** Director del Área de Evaluación del INDESOL.

**Guillermo Cejudo.** Profesor investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

**Alejandro González Martínez.** Consultor independiente en temas presupuestarios. Ex funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Laura Sour Vargas.** Profesora investigadora de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

**Marco Tulio Meléndez.** Director General Adjunto de Administración, Organización e Información del INDESOL.



## ANEXO I. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

**En 2008, realizamos la primera fase de la investigación, que consistió en un ejercicio de monitoreo de los procedimientos y de la operación del Programa de Coinversión Social con base en tres criterios: transparencia, imparcialidad y debido proceso.**

Para revisar la operación del Programa seleccionamos el periodo de tiempo que incluye los ejercicios de los años del 2005 al 2008, porque nos permitió contrastar la evolución normativa y operacional del Programa en dos administraciones y con tres titulares distintos. Para cada uno de estos años se revisaron los procedimientos señalados en las Reglas de Operación para la gestión del Programa y otro tipo de información disponible sobre los ejercicios de tres convocatorias seleccionadas: Asistencia social (AS), Equidad de género (EG) y Profesionalización de OSCs (PF). Estas tres convocatorias son representativas de la variedad de OSCs que participan en el Programa: la convocatoria de Asistencia social concentra buena parte de organizaciones que atienden de manera directa a grupos vulnerables y en pobreza, como infancia, adultos mayores, etc.; los proyectos que se presentan en la convocatoria de Equidad de género son trabajados por diversas OSC, desde una enorme variedad de enfoques; la convocatoria de Profesionalización involucra organizaciones dedicadas a dar servicios de capacitación y fortalecimiento a otras OSCs y participan también universidades y centros de investigación. En septiembre de 2008 publicamos los resultados de esta etapa de investigación en el reporte citado en la bibliografía. (Campillo, *et. al.*, 2008).

En octubre de 2008 iniciamos la segunda fase de la investigación para analizar algunos factores relacionados con el contexto de la administración pública federal (APF) que pueden incidir en la efectividad del PCS para financiar proyectos elaborados por las OSCs. En esta segunda fase mantuvimos el criterio de analizar los cuatro ejercicios del PCS y las tres convocatorias seleccionadas, pero analizamos también la información general del PCS desde 2004 a 2008, a partir de la base de datos que nos proporcionó el INDESOL en marzo del 2009. Esta segunda etapa incluye las siguientes actividades de investigación documental y de campo:



1. Revisión de bibliografía para documentar sobre las funciones de las OSCs en el desarrollo social, la relación del gobierno con el sector de OSCs y otros aspectos relevantes sobre el tema.
2. Revisión de la documentación del Programa: Reglas de operación, informe de avances, evaluaciones externas del Programa, etc.
3. Revisión de las distintas leyes que tienen relación con el Programa.
4. Revisión de la base de datos del Programa de los ejercicios 2005 al 2008 que contiene: convocatorias, presupuesto, proyectos presentados, proyectos elegidos, proyectos apoyados, número de beneficiarios de los proyectos apoyados.
5. Aplicación de 20 entrevistas semi-estructuradas a actores relevantes, funcionarios y ex funcionarios del PCS, funcionarios de otras dependencias, especialistas en cuestiones presupuestarias, académicos, consultores, etc. (véase lista de entrevistados).
6. Diseño y aplicación de una encuesta electrónica a una muestra no aleatoria de OSCs que recibieron financiamiento del Programa para sus proyectos en los últimos cuatro ejercicios.
7. Sistematización y análisis de la información de una muestra de 30% de los proyectos originales y ajustados que fueron apoyados por el PCS en el periodo 2005 al 2008 para las tres convocatorias seleccionadas.

La encuesta electrónica estuvo abierta durante los meses de noviembre y diciembre de 2008 y enero de 2009. Se estableció un vínculo de acceso en el portal de Alternativas y además se envió invitación electrónica a 1,158 OSCs de nuestro directorio y fue respondido por 319 organizaciones y sólo 232 pudieron responder todas las secciones porque varias han solicitado financiamiento al PCS en alguna ocasión, pero sus proyectos no han sido seleccionados. El cuestionario consta de 77 preguntas sobre diversos temas, agrupados en 7 secciones: actitudes sobre fondos públicos, participación en el PCS, elaboración de proyectos, experiencia en el proceso de selección de proyectos, experiencia en el proceso de asignación y uso de recursos, experiencia en el proceso de comprobación y evaluación de recursos y datos de la organización.

Los resultados de la encuesta complementan la información sobre el perfil de los proyectos y aportan datos para conocer las características de las OSCs que participan en el Programa. Además, en una sección del cuestionario, sobre el proceso de evaluación del Programa, incorporamos preguntas similares a las de una encuesta que la Revista *Alliance for Philanthropy* aplicó en 2007 a sus lectores y a audiencias diversas, con el objeto de conocer la percepción de las OSCs y de otras instituciones que reciben fondos para proyectos sociales sobre las formas en que sus donantes llevan a cabo prácticas de evaluación. Con esto, es posible contar con un parámetro para comparar la percepción de las OSCs que participan en el PCS.

Respecto a la muestra de proyectos, del total de 730 proyectos que fueron apoyados por las tres convocatorias del Programa (Asistencia Social, Equidad de Género y Profesionalización) durante el periodo de cuatro años (2005 al 2008), seleccionamos una muestra estratificada por convocatoria y por año de 221 proyectos. Los documentos de los proyectos originales y de los ajustados fueron solicitados al INDESOL vía el Instituto Federal de Acceso a la Información.

CONV.	ASISTENCIA SOCIAL (AS)		PROFESIONALIZACIÓN (PF)		EQUIDAD DE GÉNERO (EG)		TOTAL		
	AÑO	APOYADOS	MUESTRA	APOYADOS	MUESTRA	APOYADOS	MUESTRA	APOYADOS	MUESTRA
2005		61	15	39	8	64	17	164	40
2006		101	28	38	18	25	9	164	55
2007		131	34	29	6	76	18	236	58
2008		73	36	28	11	65	21	166	68
Total		366	113	134	34	230	74	<b>730</b>	<b>221</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del INDESOL.



## ANEXO II.

### CRONOLOGÍA DE LA SEDESOL Y DEL INDESOL

- 1992.** Se crea la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con Luis Donaldo Colosio como titular hasta noviembre de 1993.
- 1992.** Se crea el Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL), como órgano desconcentrado de la SEDESOL. Marco Antonio Barrera Bernal lo preside de 1992 a noviembre de 1993.
- 1993.** Carlos Rojas asume el cargo de Secretario de la SEDESOL, que ocupa hasta 1998.
- 1993.** El Maestro Alberto Montoya ocupa la Presidencia del INSOL hasta 1995.
- 1995.** Ariel Contreras se convierte en Titular del INSOL, puesto que ocupa hasta 1996.
- 1996.** Daniel Acosta Cázares sustituye a Ariel Contreras en INSOL, cargo que ocupó hasta 1999.
- 1998.** Salida de Carlos Rojas de la SEDESOL, asume el cargo de titular el Maestro Esteban Moctezuma, cargo que ocupa hasta 1999.
- 1999.** Carlos Jarque es nombrado titular de la SEDESOL, cargo que ocupa hasta diciembre de 2000.
- 1999.** Arturo Blancas es nombrado titular del INSOL, cargo que ocupa hasta 2001.
- 2000.** Cambio de administración federal, Josefina Vázquez Mota es nombrada Secretaria de SEDESOL, permanece en el puesto hasta 2006.
- 2000.** El FCS cambia de nombre a PCS.
- 2001.** El INSOL se transforma en el Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- 2001.** Rogelio Gómez Hermosillo reemplaza a Daniel Acosta como titular del INDESOL.
- 2001.** Cecilia Loría reemplaza a Rogelio Gómez Hermosillo como presidente del INDESOL hasta 2005.
- 2005.** Martín de la Rosa reemplaza a Cecilia Loría como titular del INDESOL hasta el año 2007.
- 2006.** Beatriz Zavala es nombrada titular de la SEDESOL, cargo que ocupa hasta enero de 2008.
- 2007.** Lydia Madero es nombrada Presidente del INDESOL, cargo que ocupa hasta 2009.
- 2008.** Nombramiento de Ernesto Cordero Arroyo como titular de la SEDESOL.
- 2009.** Ana María León es nombrada titular del INDESOL.



## **AGRADECIMIENTOS**

Agradecemos el apoyo financiero a la Fundación William y Flora Hewlett

A todas las personas que respondieron la encuesta electrónica como representantes de OSCs, a las personas entrevistadas y a los funcionarios que con generosidad dedicaron tiempo a otorgar información y conocimiento.

A Beatriz Campillo, por su participación en el diseño de este proyecto y por la coordinación de la primera fase de investigación.

A Erika Canseco, Efrén Martínez Nájera, Vanessa Foronda y Paulina Sánchez, por su apoyo en algunas tareas de investigación.

A Claudia Maldonado, Felipe Hevia, María del Carmen Robledo y Rogelio Gómez Hermosillo, por sus valiosos comentarios y sugerencias, como integrantes del comité de lectores.

A Guadalupe Mendoza, por su retroalimentación y confianza para realizar este proyecto.



---

Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil. Análisis del Programa de Coinversión Social, se terminó de imprimir en diciembre de 2009, en los talleres de Jorge Cuéllar Meléndez, ubicados en Avenida Fernando No. 229-B, Col. Álamos en la ciudad de México.

Se imprimieron mil ejemplares.

**Comentarios y sugerencias:**

Alternativas y Capacidades, A.C., Av. Luis Cabrera 138-1, San Jerónimo Aculco, México, D.F., 10400  
contacto@alternativasociales.org