



SEDESOL

SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL

Diagnóstico y Propuesta de Atención Programa de Coinversión Social PCS

Diciembre de 2015

Siglas y Acrónimos

ABP.- Asociaciones de Beneficencia Privada.

AC.- Asociaciones Civiles.

APF.- Administración Pública Federal.

AREP.- Agentes Responsables de la Ejecución de los Proyectos.

BID.- Banco Interamericano de Desarrollo.

BM.- Banco Mundial.

CEMEFI.- Centro Mexicano para la Filantropía.

CEPAL.- Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CI.- Centros de Investigación.

CIC-PC.- Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica.

CIVICUS.- Alianza Global para la Participación Ciudadana.

CLUNI.- Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

CNcH o Cruzada.- Cruzada Nacional contra el Hambre.

CONEVAL.- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CURP.- Clave Única de Registro de Población.

DIF.- Desarrollo Integral de la Familia.

DOF.- Diario Oficial de la Federación.

ENCUP.- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.

IAP.- Instituciones de Asistencia Privada.

IBP.- Institución de Beneficencia Privada.

IDH.- Índice de Desarrollo Humano.

IES.- Instituciones de Educación Superior.

IFAI.- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

INDESOL.- Instituto Nacional de Desarrollo Social.

INEGI.- Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

IPRS.- Índice de Percepción de Redes Sociales de CONEVAL.

ISFL.- Instituciones Sin Fines de Lucro.

ISR.- Impuesto Sobre la Renta.

LFFAROSC.- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

LFTAIPG.- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

LGDS.- Ley General de Desarrollo Social.

LISR.- Ley del Impuesto sobre la Renta.

MIR.- Matriz de Indicadores de Resultados.

ONG.- Organización no gubernamental.

ONU.- Organización de las Naciones Unidas.

OSC.- Organizaciones de la Sociedad Civil.

OSCIP.- Organizaciones de Sociedad Civil de Interés Público.

PCS.- Programa de Coinversión Social.

PDHO.- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

PND.- Plan Nacional de Desarrollo.

PNUD.- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PSDS.- Programa Sectorial de Desarrollo Social.

RFOSC.- Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

RPP.- Registro Público de la Propiedad.

SAT.- Sistema de Administración Tributaria.

SC.- Sociedad Civil.

SE.- Secretaría de Economía.

SEDESOL.- Secretaría de Desarrollo Social.

SHCP.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SIGEPSCS.- Sistema de Gestión de Proyectos del Programa de Coinversión Social.

SPEDR.- Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional.

SRE.- Secretaría de Relaciones Exteriores.

TDR.- Términos de Referencia.

Glosario

Árbol del problema.- Herramienta metodológica que permite identificar el problema principal que un programa público busca resolver, examinar los efectos que provoca el problema e identificar las causas que lo generan.

Actores sociales.- Organizaciones de la Sociedad Civil, Centros de Investigación e Instituciones de Educación Superior.

Canasta alimentaria básica.- Conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la LBM. Éstos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas representativo que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes.

Carencia social.- Cada uno de los indicadores asociados al espacio de derechos sociales en la medición multidimensional de la pobreza. Estos indicadores identifican a la población que no cuenta con los elementos mínimos esenciales del indicador correspondiente.

Carencia por acceso a la alimentación.- Se define a partir de la identificación de cuatro grados de inseguridad alimentaria en la población: inseguridad alimentaria severa, inseguridad alimentaria moderada, inseguridad alimentaria leve y seguridad alimentaria. La metodología de medición de la pobreza identifica a un individuo con carencia de acceso a la alimentación si presenta inseguridad alimentaria severa o moderada.

Carencia por acceso a la seguridad social.- La población con carencia por acceso a la seguridad social se identifica de acuerdo con los siguientes criterios:

1. En cuanto a la PEA, asalariada, se considera que no tiene carencia si disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo Segundo de la Ley del Seguro Social.
2. En el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con ahorro para el retiro.
3. Para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goce de alguna jubilación o pensión, o sea familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.
4. En el caso de la población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.

Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda.- La población con carencia por servicios básicos en la vivienda es aquella que reside en viviendas que presentan, al menos, una de las siguientes características:

1. El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.

2. No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.
3. No disponen de energía eléctrica.
4. El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

Carencia por acceso a los servicios de salud.- Se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, PEMEX, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

Carencia por calidad y espacios de la vivienda.- Se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

1. El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
2. El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
3. El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
4. La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

Carencia por rezago educativo.- La población con carencia por rezago educativo es aquella que cumple alguno de los siguientes criterios:

1. Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
2. Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).
3. Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

Criterios.- Establecidos por la SHCP para la elaboración de diagnósticos de los programas creados o fusionados, como resultado de la Estructura Programática 2016.

Constitución.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diagnóstico.- Documento de análisis que busca identificar el problema que un programa público busca resolver y detallar sus características relevantes. De los resultados del análisis se deriva la propuesta de atención.

Guía.- Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos del CONEVAL.

Línea de Bienestar o LB.- Es el valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

Lineamientos.- Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social.

Línea de Bienestar Mínimo o LBM.-Es el valor monetario de una canasta alimentaria básica.

Metodología de marco lógico.- Metodología mediante la cual se elabora una matriz que describe el fin, propósito, componentes y actividades de un programa público; así como los indicadores, metas, medios de verificación y supuestos correspondientes.

No pobre y no vulnerable.- Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.

Pobreza.- Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (sea ésta rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda o acceso a la alimentación) y su ingreso es inferior a la LB.

Pobreza extrema.- Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles y que además se encuentra por debajo de la LBM. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Pobreza moderada.- Es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

Propuesta de atención.- Documento que, partiendo de los resultados de un diagnóstico, identifica y propone una alternativa viable para la atención de problemas públicos, a través de programas públicos.

Vulnerables por carencias sociales.- Aquella población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la LB.

Vulnerables por ingresos.- Aquella población que no presenta carencias sociales pero cuyo ingreso es inferior o igual a la LB.

Presentación

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) ha implementado el Programa de Coinversión Social (PCS) para promover y fortalecer la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en acciones de desarrollo social que beneficien a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad. El PCS se ha consolidado como un programa clave en el mecanismo de interacción entre el gobierno y la sociedad civil, por lo que el diagnóstico sobre el problema que busca resolver, así como del planteamiento de posibles alternativas de solución son elementos que contribuyen a la toma de decisiones y a la planeación estratégica del programa.

Asimismo, considerando que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) dio a conocer, en junio de 2015, “la Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016”, particularmente la del sector de Desarrollo Social (Ramo 20), en la que incluye la fusión del Programa F001 “Fomento del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil” en el Programa S070 “Programa de Coinversión Social”, ambos, a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

Además, desde que se inició la elaboración de los diagnósticos y propuestas de atención de los programas sociales que están a cargo de la SEDESOL, o de alguno de sus organismos sectorizados, se planteó la necesidad de que la creación o la modificación sustantiva de un programa público debe estar sólidamente fundamentada en la identificación, caracterización y cuantificación del problema que éste busca resolver, para lo que se debe procurar utilizar fuentes de información oficial.

Siguiendo dicho precepto, el presente documento ofrece, por una parte, el diagnóstico que identifica el problema público que busca resolver el PCS, siguiendo los criterios establecidos por la SHCP para la elaboración de diagnósticos de los programas nuevos (creados o fusionados) para el ejercicio fiscal 2016. Por otra parte, también se presenta la propuesta de atención del programa, de tal suerte que ambos elementos siguen los *Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos, de cuyos resultados se obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social* (Lineamientos), publicados en el DOF el 7 de mayo de 2009,¹ en los que se establecen los elementos mínimos que se deben observar en la elaboración de los diagnósticos y las propuestas de atención de los programas sociales a cargo de la SEDESOL y de sus organismos sectorizados. Asimismo, el documento se apega a lo dispuesto por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

¹ Los lineamientos se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5089652&fecha=07/05/2009.

en la guía denominada *Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos (guía)*.²

El documento que aquí se presenta contribuye al análisis de la información disponible sobre la interacción entre los actores sociales y el gobierno, para desarrollar políticas públicas que fomenten la construcción del capital social entre los grupos de población y en las regiones que presentan situaciones de vulnerabilidad. Este trabajo es producto de la colaboración entre el INDESOL y la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP), la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales (UPRI), la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB) y la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) de la SEDESOL.

² El documento se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:
http://web.Coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf

Índice

Siglas y Acrónimos.....	2
Glosario.....	4
Presentación.....	7
Índice.....	9
1. Introducción.....	11
2. Diagnóstico.....	13
2.1 Antecedentes.....	14
2.2 Análisis del Problema.....	17
2.2.1 Identificación y descripción del Problema.....	17
2.2.2 Árbol del Problema.....	19
2.2.3 Las causas del problema.....	22
2.2.4 Los efectos del Problema.....	38
2.2.5 Magnitud actual del Problema.....	47
2.3 Definición, identificación, cuantificación y caracterización de la población potencial.....	49
2.4 Definición, identificación, cuantificación y caracterización de la población objetivo.....	53
2.5 Revisión y actualización del Diagnóstico.....	58
2.6 Evolución prevista de la población potencial y objetivo.....	58
2.7 Conclusiones del Diagnóstico.....	60
3. Propuesta de Atención.....	62
Análisis del marco normativo.....	72
Análisis de experiencias exitosas.....	78
Caso en India.....	78
Caso de Brasil.....	79
Propuesta de Diseño.....	80
Árbol de objetivos.....	80
Objetivos del Programa.....	89
Población potencial.....	89
Población objetivo.....	90
Población atendida.....	90

3.3.7 Criterios de selección	91
Estrategia de cobertura en el corto, mediano y largo plazos.....	91
Tipos de apoyo, montos y justificación con base en el objetivo del programa	92
Conclusiones generales.....	96
Bibliografía	98

I

1. Introducción

La participación de la sociedad civil es fundamental para lograr el objetivo de hacer de México una sociedad en donde todas las personas tengan acceso efectivo a los derechos que les otorga la Constitución, tal como plantea el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. Sin lugar a dudas, en nuestro país, la participación de la sociedad civil organizada ha sido una aliada del gobierno en la concepción y ejecución de estrategias de política pública que plantean el objetivo de mejorar la situación de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad o con limitado acceso a los derechos que la ley les otorga.

En este documento se presentan los resultados del diagnóstico y de la propuesta de atención del PCS, los cuales fueron elaborados de conformidad con los criterios establecidos por la SHCP, los lineamientos establecidos por la SEDESOL para tales efectos, así como la guía de elementos mínimos a considerar presentados por el CONEVAL. Por consiguiente, el presente documento se elaboró siguiendo la metodología del Marco Lógico, que es una herramienta que permite vincular las características principales de un programa público, desde la identificación y definición del problema, el diseño de la intervención pública, la ejecución y monitoreo, hasta la evaluación del mismo.

La primera parte del documento consiste del diagnóstico del PCS, en el que se analizan las principales causas que generan el problema público que el programa busca resolver, así como los efectos que este problema genera, para lo que resulta de utilidad el planteamiento del árbol del problema. Asimismo, en el diagnóstico se presenta la definición, identificación, cuantificación y caracterización de las poblaciones potencial y objetivo del PCS. En la segunda parte del documento, se desarrolla la propuesta de atención, la cual consiste de un análisis de las principales modalidades de participación conjunta entre la sociedad civil organizada y el gobierno, con el objetivo de llevar a cabo acciones de desarrollo social. Además, la propuesta de atención revisa el marco legal en el que se desarrolla la interacción entre las OSC y las autoridades gubernamentales.

Con la finalidad de definir la estrategia mediante la cual se impulsará y fortalecerá el trabajo conjunto de los actores sociales con el Estado, es necesario definir la problemática que enfrentan los actores sociales. En este sentido, el problema central identificado en el árbol del problema se plantea de la manera siguiente: *Actores sociales con niveles de fortalecimiento y vinculación insuficiente que impiden su contribución al fomento del capital social y realización de actividades que fortalezcan la cohesión social y el desarrollo humano de grupos, comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión.*

Al respecto, se encontraron cinco causas principales del problema: insuficientes mecanismos para la articulación de actores sociales y gubernamentales, limitados recursos públicos para la realización de acciones por parte de los actores sociales, insuficiente desarrollo institucional de

los actores sociales, insuficiente información sobre el impacto e incidencia del trabajo social de los actores sociales en la atención de grupos en situación de vulnerabilidad y escasa o nula sinergia entre actores sociales y servidores públicos.

Una de las principales conclusiones del diagnóstico es que en México se cuenta con el marco normativo necesario para avanzar y procurar el fomento a las acciones de las OSC a favor del desarrollo social. El reto consiste en lograr que dicho sector se fortalezca, fomente y profesionalice, y que sus acciones sean efectivas, tanto para aportar propuestas alternativas para el desarrollo, brindar servicios a la población y colocar temas de interés en la agenda pública. Todo ello, actuando de manera articulada con el gobierno, pero conservando su autonomía.

Tomando como base las definiciones de la Ley de Fomento y los objetivos del PND 2013-2018 en materia de participación, cohesión y capital social, se plantea que la población potencial del programa sean **los actores sociales que cuentan con proyectos de desarrollo social que coadyuvan al desarrollo de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y rezago**, mismos que al cierre de 2015 representan **8,518 actores sociales**. Mientras que, la población objetivo entendido como un subconjunto de la población potencial que **cumple los criterios de selección vigentes para realizar proyectos de desarrollo social**, representa **5,048 actores sociales** en el periodo de referencia.

En la segunda parte del documento, se desarrolla la propuesta de atención, la cual consiste de un análisis de las principales modalidades de participación conjunta entre la sociedad civil organizada y el gobierno, con el objetivo de llevar a cabo acciones de desarrollo social. Además, la propuesta de atención revisa el marco legal en el que se desarrolla la interacción entre la OSC y las autoridades gubernamentales.

Al final del documento, se presentan los resultados y conclusiones más relevantes que permiten comprender de mejor manera el problema público que se busca atender a través del diseño y la implementación del PCS en el territorio nacional, lo cual servirá como documento de insumo para la planeación nacional y prospectiva del programa, así como en las evaluaciones de las que es sujeto.

2.1 Antecedentes

En los modelos actuales de desarrollo, la participación social constituye un factor clave para el logro de objetivos de crecimiento y equidad. En México, se han buscado alternativas de desarrollo mediante la participación de la sociedad civil organizada, concebida como un aliado de los gobiernos para el fomento de estrategias y ejecución de actividades tendientes a mejorar la situación de grupos en situación de vulnerabilidad o con limitado acceso a derechos.

Es posible ubicar el origen de las OSC en México desde principios de siglo con la asistencia a personas desprotegidas o con la atención a la salud o a la educación. Más tarde surgieron agrupaciones gremiales y empresariales y, en forma paralela, se dieron diversos movimientos y expresiones sociales como la defensa del medio ambiente, los derechos de las mujeres y de grupos en desventaja social.

La articulación de las organizaciones surgidas de iniciativas ciudadanas para atender problemas sociales y necesidades de grupos que no tenían canales de interlocución con el gobierno, fue impulsada por varios factores, entre ellos la crisis económica de 1982 y los consecuentes recortes al gasto público y a programas sociales. Una gran proporción de organizaciones surgió para la atención de necesidades de grupos de población en situación de pobreza, con acciones como comedores populares, la autoconstrucción de vivienda y la prestación de servicios de educación, entre otros.

Se abrieron nuevos cauces de la participación activa, poniéndose en práctica un amplio proceso de consulta popular con los grupos sociales que permitió integrar el Primer Plan Básico de gobierno (1982-1988) y el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).³ La idea era modificar el concepto de una planeación en la que se imponían las decisiones a la sociedad a la planeación democrática en la que la participación de la ciudadanía orientara la toma de decisiones.

Este planteamiento fue materializado cuando a iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid, se llevó a cabo una reforma al Artículo 26 de la Constitución que fue publicada en el DOF el 3 de febrero de 1983 que versaba de la siguiente manera:

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

El terremoto de 1985 en la Ciudad de México, puso de manifiesto cuestiones que el gobierno no estaba en condiciones de afrontar por sí solo, la sociedad contaba con el capital social necesario para ayudarse a sí misma de manera solidaria y organizada, y que habiendo un fin

³ Sectores productor, agricultor y público de agrupaciones políticas, con mujeres y jóvenes, profesionales universitarios, intelectuales y empresarios, reuniones nacionales, estatales, municipales, foros, visitas a poblados, fábricas, talleres, entre otros.

común y específico, la sociedad y el gobierno eran capaces de cooperar (varias organizaciones tuvieron su origen en las acciones de emergencia de esa catástrofe).

En la década de los noventa, en la agenda internacional de desarrollo, organismos como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), promovían el acercamiento con el sector de las OSC. Asimismo, en la década de los noventa surgieron una multiplicidad de movimientos especialmente alentados por cumbres internacionales como fueron las de derechos de la infancia, la del medio ambiente y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas (Cumbre para la Tierra) en 1992, y los derechos de la mujer en Beijing en 1995. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), uno de los temas centrales para alcanzar un desarrollo humano sostenible fue el de promover la integración social. En un número cada vez mayor de países, la adopción de modalidades democráticas de gobierno ofrecía oportunidades para la participación de toda la población en todas las esferas de la vida pública, por lo que un hecho alentador fue el fortalecimiento de la sociedad civil, incluso de las organizaciones no gubernamentales y la de voluntarios.

De igual forma, surgieron organizaciones como World Alliance for Citizen Participation (CIVICUS) en los Estados Unidos de América o como el Centro Mexicano de la Filantropía (CEMEFI) en México, que intentaban revalorar esta participación ciudadana en torno a causas sociales. En ese marco, en 1992 nace la Secretaría de Desarrollo Social, desde donde se inicia una revaloración de las múltiples tareas en que ha participado la sociedad civil y se genera el primer fondo de coinversión social, el cual fue concebido como un instrumento para incluir el concepto de productividad social en la agenda del gobierno federal y —específicamente— como semilla financiera para los proyectos de beneficio a terceros ejecutados por las OSC.

Desde esa época, ya se había formado un grupo que trataba de generar un marco jurídico innovador y adecuado para el fomento de las actividades de OSC. Como resultado de años de esfuerzo de la sociedad civil, el 9 de febrero de 2004, se publicó en el DOF, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). En virtud de esa Ley se generó la opción de registro, a través del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC), que ha permitido ir conociendo más a fondo el universo de éstas. Dicha ley intenta describir en conjunto las actividades que ya realizaban desde entonces la sociedad civil y que las hace diferentes a otras organizaciones que se dedican a lo gremial, sindical, laboral o político.

Dada la importancia de la contribución de las OCS al desarrollo social, merecen seguir siendo impulsadas a través de una estrategia pública diseñada especialmente para ello, toda vez que los actores sociales aún presentan importantes aspectos que se deben fortalecer, tomando en

consideración que éstos son la expresión del derecho constitucional con el que cuenta toda la ciudadanía a participar en la vida política, económica, cultural y social del país.⁴

En suma, puede concluirse que las OSC en México representan a un grupo de actores plurales, diversos y autónomos, los cuales han estado inmersos en un proceso constante de construcción de ciudadanía, con distintos enfoques y con una gran variedad de agendas. Asimismo han establecido nuevas formas de interlocución, no sólo con el poder Ejecutivo, sino que se han abierto espacios de diálogo y de intercambio de propuestas para influir con todos los actores del poder político y de gobierno.

⁴ Artículos 9 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.2 Análisis del Problema

2.2.1 Identificación y descripción del Problema

En el ámbito internacional se reconoce que los actores sociales cumplen un rol fundamental en el desarrollo social, el fortalecimiento democrático, así como en el planteamiento, diseño y ejecución de mejores políticas públicas. Entre las aportaciones de los actores sociales se reconoce el fomento de la prestación de mejores servicios públicos, la promoción de la participación de los sectores más vulnerables de la sociedad en la solución de los problemas que enfrentan, así como las actividades que realizan al fungir como observadores de la actuación del sector público, exigiendo y vigilando la adecuada rendición de cuentas (Tapia y Verduzco, 2013).

En el documento *Superar la Pobreza Mediante la Inclusión Social* (CEPAL, 2008) se identifican dentro de las áreas estratégicas de intervención el fortalecimiento de la democracia, la participación social, la eficacia de la gestión y el gasto público, entre otras. Dichas áreas enmarcan buena parte de las actividades realizadas por las OSC, debido a que éstas encauzan sus esfuerzos a la observancia del cumplimiento de estas actividades, ya sea que se lleven a cabo por parte del Estado o que las realicen las propias OSC.

Por lo anterior, se considera a las OSC como “fuentes alternativas de desarrollo” tanto por sus ideas como sus prácticas (Bebbington, 2007). Adicionalmente, los modelos de desarrollo actuales incorporan la actuación de los actores sociales no sólo en el desarrollo, sino, sobre todo, en materia de avance democrático: incorporación de temas de interés social en las agendas de políticas públicas (por ejemplo en materia de igualdad de género o de medio ambiente) [Lewis y Kanji, 2009]. De tal manera que las actividades que realizan los actores sociales han cobrado tal relevancia en la actualidad, que su ausencia o debilitamiento es un factor que afecta desfavorablemente procesos sociales tan relevantes como los siguientes (Verduzco *et al*, 2009):

- a. El fomento a la transparencia y rendición de cuentas.
- b. La promoción y defensa de los derechos humanos y el estado de derecho.
- c. La contribución a la formulación, al financiamiento y a la prestación de servicios públicos.
- d. La promoción de la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y la toma de decisiones.
- e. La incorporación de más actores sociales a la esfera pública.

Por otro lado, si bien se reconoce que la intervención gubernamental es efectiva en la atención de estrategias generales y enfocadas a ocuparse de sectores amplios de la población, las características de las OSC (su tamaño, flexibilidad y cercanía con la población) les permiten atender condiciones parciales y puntuales de los problemas de desarrollo social focalizados en grupos de menor dimensión de manera más expedita. De hecho, la intervención de la sociedad civil organizada es más eficaz, siempre y cuando cuente con las condiciones operativas y

recursos suficientes para realizar su objetivo (Verduzco *et al*, 2009). De ahí la importancia de profundizar el estudio de los obstáculos que enfrentan las OSC, con la finalidad de aportar elementos para el diseño de estrategias públicas de fomento adecuadas.

Es de reconocerse que en la última década se ha avanzado en la creación de mecanismos orientados a fortalecer a los actores sociales, entre ellos destaca la promulgación en 2004 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la LFFAROSC, que reconoce a las OSC como instancias de interés público y sienta las bases para crear una política pública orientada a fomentar las acciones de la sociedad civil organizada; así como el establecimiento del RFOSC y la Comisión de Fomento a las OSC.

En este contexto, se plantea como eje central del presente análisis que los actores sociales en México no están desarrollando su potencial de fomento a la cohesión y el capital social de grupos vulnerables por varias limitaciones que persisten en el panorama actual. De hecho, la situación actual de los actores sociales en México se explica en gran medida por las características de un entorno en el que existen limitados mecanismos para su articulación con los entes gubernamentales, escasos recursos públicos, incipiente desarrollo institucional, insuficiente información sobre el quehacer de la sociedad civil organizada, así como escasa o nula sinergia con otros actores sociales. De tal manera que entre las limitaciones que debilitan a los actores sociales destacan:

- Limitada articulación entre los actores sociales y el gobierno.
- Limitaciones financieras. Esto es el bajo nivel de recursos propios, así como insuficiente financiamiento público y privado.
- Limitadas capacidades de gestión. Ello es consecuencia de bajos niveles de capacitación y de profesionalización (aspectos administrativos y fiscales), así como alta rotación de personal.
- Limitaciones de tipo legal y administrativo.

2.2.2 Árbol del Problema

Considerando el contexto descrito en el apartado anterior, en el marco de la elaboración del presente diagnóstico se llevó a cabo un análisis para establecer el problema central, causas y efectos del mismo, que fundamenta el diseño del PCS, a fin de detectar áreas de oportunidad y proponer modificaciones a su diseño considerando la reciente fusión del mismo.

Como puede observarse en el árbol, el **problema central** identificado es la existencia de **actores sociales con niveles de fortalecimiento y vinculación insuficiente que impiden su contribución al fomento del capital social y realización de actividades que fortalezcan la cohesión social y el desarrollo humano de grupos, comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión.**

Se encontraron cinco causas principales que originan este problema: la primera es que existen **insuficientes mecanismos para la articulación entre actores sociales y gubernamentales** en torno a acciones que puedan incidir en el desarrollo social. La insuficiencia de dichos mecanismos o el desaprovechamiento de los existentes, se deriva de un limitado interés político que no permite el desarrollo y el fortalecimiento de los actores sociales a escalas mayores.

La segunda causa son los **limitados recursos públicos para la realización de acciones por parte de los actores sociales**, la cual se vincula con el interés político y entendimiento del gobierno para que puedan desarrollar sus actividades (a pesar de que realizan acciones y servicios que no atiende el sector gubernamental). Los actores sociales requieren de recursos para lograr su objeto social y una de las fuentes de financiamiento son los recursos públicos, no obstante, ésta es relativamente reducida en comparación con otros países. La tercera causa es **el insuficiente desarrollo institucional de los actores sociales** caracterizado por insuficiencia de capacidades técnicas, administrativas y operativas que les impiden tener más y mejores alcances con las actividades que realizan. Sin embargo, esto es resultado de una combinación de otros factores como se verá más adelante.

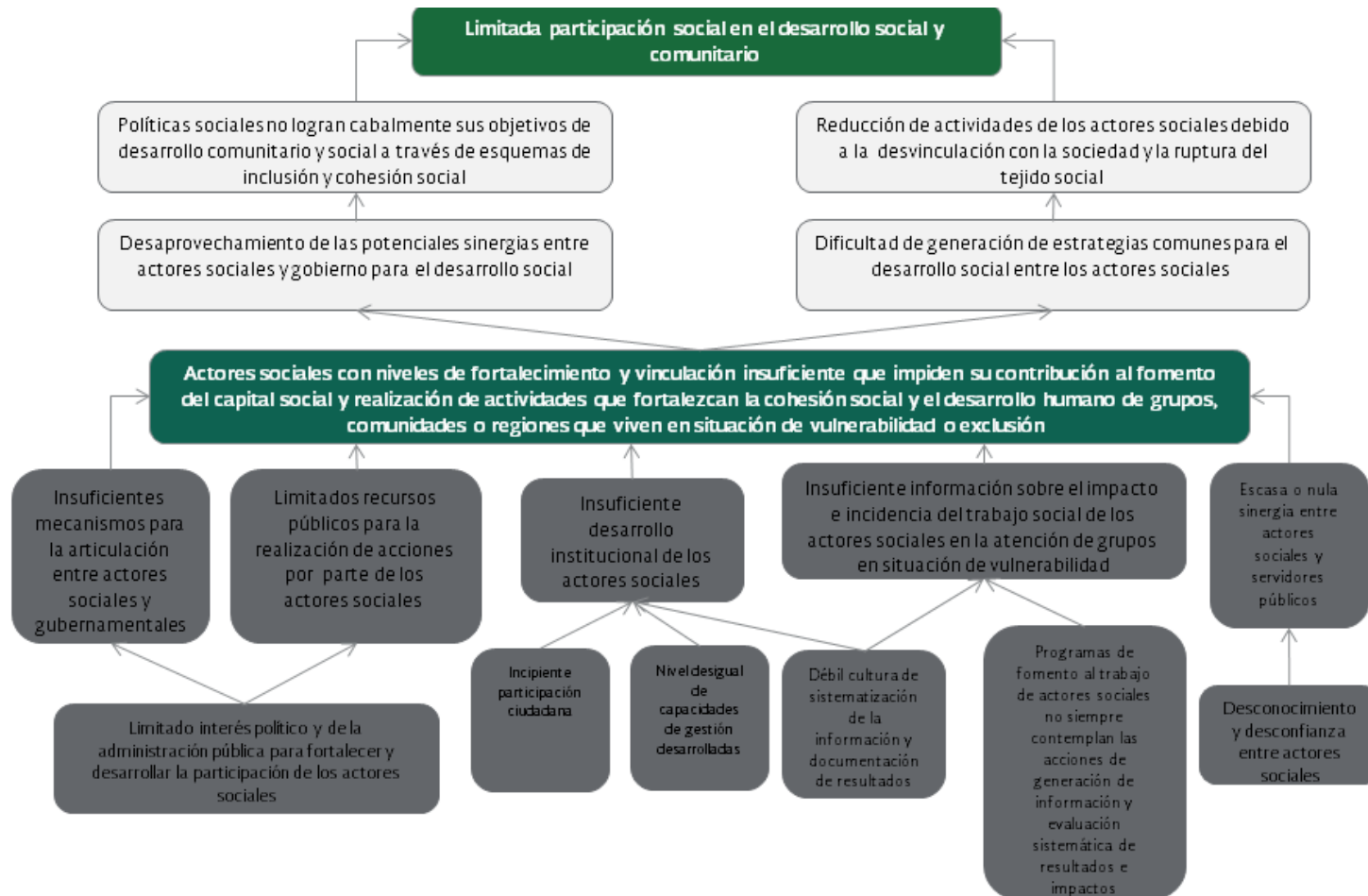
La cuarta causa es **insuficiente información sobre el impacto e incidencia del trabajo social de los actores sociales en la atención de grupos en situación de vulnerabilidad**, que se traduce en la invisibilización del trabajo realizado y en falta de datos para valorar si los recursos destinados a estos actores están realmente logrando los objetivos previstos así como conocer la forma en que se están ejecutando. La quinta causa es la **nula o escasa sinergia entre actores sociales y servidores públicos**, que hace que se desaprovechen importantes beneficios y cuyo origen es el desconocimiento y desconfianza entre los actores sociales, y la desconfianza que genera no conocer la actuación de sus similares. En conjunto, las cinco causas afectan el nivel de consolidación y fortalecimiento con el que los actores sociales

puedan realizar y continuar sus acciones en favor del desarrollo de la cohesión y capital social de los grupos y regiones vulnerables.

Uno de los efectos del problema central es que **las políticas sociales no logran cabalmente sus objetivos de desarrollo comunitario y social a través de esquemas de inclusión y cohesión social**, mientras que el otro efecto es la **reducción de actividades de los actores sociales debido a la desvinculación con la sociedad y la ruptura del tejido social**. Todo lo anterior, se traduce finalmente en **limitada participación social en el desarrollo social y comunitario**.

Finalmente, cabe señalar que la atención del efecto último plasmado en el árbol del problema del PCS: “*limitada participación social en el desarrollo comunitario*”, contribuye al objetivo 5 del PSDS: “[f]ortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social”; de tal manera que el diagnóstico es un documento que guarda congruencia con cada uno de los elementos de la planeación, diseño y evaluación de los programas sociales de la SEDESOL, así como con los objetivos nacionales y sectoriales.

Figura 1. Árbol del Problema



Descripción de las principales causas del problema

2.2.3 Las causas del problema

Insuficientes mecanismos para la articulación entre actores sociales y gubernamentales

En América Latina “los procesos de democratización han conducido a la incorporación de distintos mecanismos de participación ciudadana en asuntos del gobierno” más allá de los asuntos electorales (Hevia et al, 2011). En el caso de México se han realizado importantes cambios y avances en materia legal, tanto a nivel federal como a nivel estatal, en favor de promover la participación ciudadana en los tres niveles de gobierno, así como en transparentar la gestión gubernamental.

A partir del 2000, se introdujeron leyes, reglamentos y otros mecanismos que ampliaron el marco de actuación de la participación ciudadana, destacan las publicaciones de la LFTAIPG (2003) y la LGDS (2004), las cuales posibilitaron la vigilancia de la aplicación de la política social, lo que permitió que aumentara el número de organizaciones vigilantes del quehacer gubernamental. También se creó la LFFAROSC, y al INDESOL se le encomendó procurar la visibilidad de la sociedad civil organizada así como la investigación sobre la misma (Olvera, 2009). Además, en los Planes Nacionales de Desarrollo de los últimos tres sexenios (incluyendo el actual) se ha expresado la relevancia de involucrar la participación ciudadana tanto en el diseño como en la evaluación de las políticas públicas.⁵

Entre las figuras legales a través de las cuales se regula la participación ciudadana destacan los consejos, comités y otras instancias colegiadas. Al respecto, la LFFAROSC dispuso la creación del Consejo Técnico Consultivo conformado por representantes de las OSC, de la academia, del Poder Legislativo, el cual es presidido por un servidor público designado por la Comisión de Fomento; la SEDESOL tiene su correspondiente Consejo de Desarrollo Social. Por su parte, el INDESOL tiene dictaminadores del PCS y éste último incluye en uno de sus procesos (el de Dictaminación) a una persona integrante de las OSC y otra especialista en la materia o del ámbito académico, además de un servidor o servidora del sector público.⁶ Cabe aclarar que dichos órganos surgieron de abajo hacia arriba, es decir, por presiones de los actores sociales hacia el gobierno (Hevia et al, 2011). No obstante, lo escrito en la normatividad en materia de participación ciudadana y la forma en que ésta se ha llevado a la práctica (de arriba hacia abajo), aunada a los vacíos que aún existen en el marco legal, hace del nivel de involucramiento de los actores sociales un área de oportunidad tanto para la sociedad como para el Estado.

No obstante, la existencia de leyes, reglamentos e instancias colegiadas para la participación ciudadana, se puede frenar o limitar el involucramiento de la sociedad, si las actividades de participación social no se llevan a cabo. De acuerdo con Ocejo (2011) la lejanía entre lo escrito en los ordenamientos legales y lo llevado a la práctica se debe a tres debilidades:

1. Predominio de mecanismos diseñados del gobierno a la sociedad (de arriba hacia abajo).

⁵ En el PND 2007-2012 uno de los objetivos era desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas, mediante consejos de participación ciudadana. Por su parte, el PND (2013-2018) manifiesta que para superar la inequidad y exclusión es necesario potenciar la inversión conjunta de la sociedad organizada y el gobierno.

⁶ De igual forma el PCS cuenta con la Contraloría Social en donde se fomenta la participación ciudadana, en concreto de los beneficiarios del PCS y de los beneficiarios de los proyectos apoyados, a través de la integración y operación de comités de contraloría social, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el PCS, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo.

2. Los mecanismos establecidos favorecen los procesos de consulta (voz) pero no aquellos que incorporan la efectiva participación en la toma de decisiones públicas (voto).
3. Ninguno de los mecanismos participativos incluye medios efectivos que sancionen las irregularidades o modifiquen las conductas de los involucrados.

Además, existen insuficientes espacios para una participación social más efectiva y participativa en la toma de decisiones. Hevia *et al* (2011) analizaron; para el año 2008, 256 leyes y reglamentos de la APF (el 100% de las leyes y reglamentos vigentes de ese año); 136 reglas de operación y lineamientos vigentes (100% de las reglas de operación vigentes de ese año); el portal de obligaciones de transparencia (IFAI, 2009); y otras fuentes secundarias. Para cada una de las anteriores se identificaron los órganos colegiados de consulta o deliberativos dando un total de 409 instancias colegiadas,⁷ y concluyeron lo siguiente:

- El 44.5% (182) de instancias son intra-estatales, donde sólo se encuentran actores gubernamentales.
- El 31.8% (130) de las instancias públicas deliberativas son de tipo socio-estatal, es decir, participan instancias gubernamentales y no gubernamentales.
- El 15.6% (64) son solamente sociales (no hay participantes gubernamentales) entre ellas se encuentran los Comités de Promoción Comunitaria del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, los Comités Locales de Salud del Programa Caravanas de Salud.
- Sólo el 8.1% (33) son instancias estatales-sociales en las que se puede invitar a reuniones específicas a actores no gubernamentales, pero sólo con voz, (ejemplo: Comités Estatales del Programa de Empleo Temporal de SEDESOL).
- De las 409 instancias, 120 corresponden a políticas públicas de desarrollo social y recursos renovables, de las cuales 37 son socio-estatales y 28 sociales.

Lo anterior evidencia que el mayor porcentaje de instancias colegiadas no involucra a la participación ciudadana. En adición, el estudio reveló que de acuerdo con los ordenamientos legales correspondientes a las funciones de los 409 ordenamientos, las que predominan son las de *consulta* bajo la relación socio-estatal. En contraste, las actividades de *cogestión, planeación o dictaminación de proyectos* están en espacios deliberativos de carácter intra-gubernamental.

No obstante lo anterior, el gobierno federal ha impulsado figuras de participación social como son los comités comunitarios a través de los cuales se atienden las demandas y necesidades prioritarias de las comunidades del país en el marco de la CNCH. Los comités comunitarios son el mecanismo tanto para conocer como para solucionar las carencias particulares de las localidades donde residen los grupos de población más vulnerables.⁸

Entonces, a pesar de que existen mecanismos que tienen el objetivo de articular al gobierno con la ciudadanía, aún existen áreas de oportunidad para impulsar una interacción efectiva, hacer a la sociedad más participe en la toma de decisiones y llegar más allá de solamente una consulta ciudadana.

⁷ El estudio limita el análisis al orden federal, así que en los casos en los que la norma prevé la creación de instancias en diferentes órdenes de gobierno, sólo se contabilizó la federal y no se consideraron como unidades diferentes los consejos estatales y/o municipales.

⁸ La instalación de los Comités Comunitarios requiere primeramente de la identificación de líderes en las comunidades, posteriormente, se consolida una Asamblea y la movilidad comunitaria; esto es, trabajar con objetivos bien identificados para superar las carencias de alimentación, salud, educación e infraestructura, entre otras.

Limitado interés político y de la administración pública para fortalecer y desarrollar la participación de los actores sociales

Otra causa que explica que los actores sociales sigan presentando limitaciones para la realización de sus actividades es que no se ha logrado que las instituciones del Estado en su conjunto los considere como aliados en varias de sus tareas, entre ellas, las que desarrollan acciones de combate al rezago social y vulnerabilidad de la población, así como el fomento de la cohesión social.

A mediados de los noventa emergieron organizaciones formadas por profesionistas que introdujeron un nuevo actuar para con el Estado en el que las organizaciones sociales visualizan a éste como un colaborador, y se inicia un despliegue de proyectos de política social combinado entre el Estado y las organizaciones sociales. Si bien existían algunos mecanismos que pretendían la articulación entre actores sociales y gubernamentales, sólo existían en papel y no se materializaron en acciones precisas. Por ejemplo, si bien a finales de los años ochenta del siglo pasado se institucionalizó el concepto de contraloría social mediante el Programa Solidaridad, pasaron 15 años, para que con la publicación de los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo (2008) se pasara de lo escrito a la práctica. También el PND 1995-2000 mencionaba la inclusión de las organizaciones ciudadanas como parte de una estrategia de gobierno para fortalecer el desarrollo social (ver Favela, 2004 y Ocejo, 2011).

Posteriormente, a finales de los noventa y para el inicio de la primera década del presente siglo, se introducen cambios de enfoque en algunas OSC, las cuales combinan el apoyo y fortalecimiento de grupos de la población a los que atienden (Ocejo, 2011). Asimismo, a partir de 2003 los actores sociales empezaron a ganar espacios, se publicaron nuevas leyes que los reconocieron como entes de interés público y se inició un nuevo impulso desde el Estado. No obstante, como Ocejo (2011) menciona, las OSC siguen siendo vistas como receptoras o ejecutoras sin una auténtica relación de complementariedad, en la que ambas partes reconozcan tener los mismos fines a pesar de contar con medios diferentes.

Lo antes expuesto deja ver que en las apenas dos décadas en las que se ha promovido desde el Estado la participación de la ciudadanía, la relación que ha predominado entre ambos es de colaboración. No obstante, la asimilación de la idea de que los actores sociales contribuyen a través de visiones alternativas a las mismas tareas sociales del gobierno ha sido todavía de forma parcial, por lo que todavía existen retos que se deben superar para lograr una relación plenamente articulada entre gobierno y sociedad civil.

Limitados recursos públicos para la realización de acciones por parte de los actores sociales

La postura en la que el Estado sigue teniendo como reto concebir la participación de la sociedad como un aliado para avanzar en el desarrollo social se observa en los apoyos y estímulos económicos que ofrece a este sector. En la práctica tanto por parte de la sociedad como por el Estado, prevalecen ciertas debilidades para la implementación e instrumentación conjunta de acciones de política social. Del lado de las OSC, por una clara reticencia de muchas organizaciones hacia la autoridad, que las lleva a evitar algún vínculo con el Estado para no ver disminuida su autonomía (Ablanado, 2009) y por el lado del Estado, por la postura crítica que

tradicionalmente asumen los actores sociales, que en muchas ocasiones, cuestiona las decisiones de políticas públicas.

En pro de la autonomía, las OSC, en ocasiones, no cuentan siquiera con un registro formal, lo que en términos de la obtención de recursos públicos resulta una clara limitante. En cuanto a la posición del Estado a pesar de los avances de orden normativo, los recursos destinados para apoyar las actividades de los actores sociales son todavía muy reducidos en comparación con otras fuentes de financiamiento con las que cuentan los actores sociales (filantropía y los de autogeneración).

Ablanado (2009), recoge un estudio realizado hace algunos años por la Universidad Johns Hopkins, en el que se observa que los recursos públicos de los que disponen las OSC en México representan tan solo el 9% del total de su presupuesto, mientras que los recursos propios significan alrededor de 85%. En contraste, el promedio del presupuesto de las OSC de los países en desarrollo que tienen su origen en recursos públicos es de 22% y los recursos propios son el 53%; si la comparación se hace con los países desarrollados, la brecha existente es mucho mayor. Cabe destacar que en Chile, los ingresos provenientes del sector público alcanzan el 46% de las distintas fuentes de financiamiento.

Además de no ser grande el porcentaje de recursos públicos, el financiamiento público tiene la característica de ser de corto plazo (de dos a ocho meses).⁹ Lo anterior, aunado a montos que no rebasan el millón de pesos (explicado por el bajo presupuesto para las actividades realizadas por los actores sociales) limita las posibilidades de puesta en marcha de programas de los actores sociales que prestan servicios con financiamiento público durante todo el año. Adicionalmente, para ampliar las posibilidades de recibir donativos privados y poder solicitar financiamiento o estímulos públicos, así como acceder a los beneficios derivados de convenios o tratados internacionales se requiere que las organizaciones obtengan ante el RFOSC la CLUNI, que a su vez implica realizar otra serie de trámites ante distintas dependencias gubernamentales.¹⁰

A continuación se presenta un cuadro en el que se puede apreciar el aumento de las OSC apoyadas por la APF de acuerdo con lo reportado en el Informe Anual de la Comisión de Fomento para diferentes años. En los seis años se aprecia un incremento de 232% al pasar de 2,596 en 2006, a 6,016 en 2012; este número de OSC se refiere a las que han recibido apoyos y estímulos por parte de 18 dependencias o entidades diferentes que pueden ser económicos, en especie, de capacitación presencial o a distancia, de asesoría, de servicios, de difusión, de concertación y coordinación, y otros.

También, en la gráfica 1 se puede observar que hubo un notorio aumento de las OSC que cuentan con CLUNI el cual creció 450% entre los años 2006 y 2012. En el año 2012, se apoyó al 30% de las OSC con CLUNI.

⁹ PCS operado por el INDESOL, Programa de la Calle a la vida del sistema nacional y sistemas estatales del DIF, Programas de Desarrollo urbano rural, Microregiones de SEDESOL, entre otros (ver Tapia y Robles, 2007).

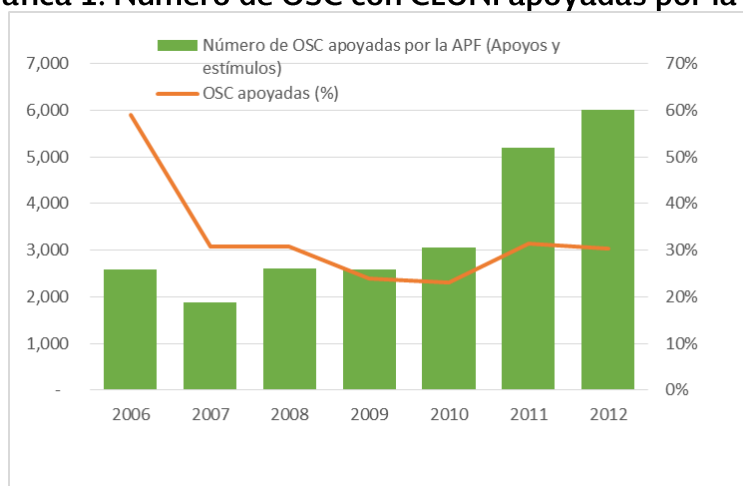
¹⁰ Para recibir donaciones internacionales se requiere que la organización esté registrada como donataria autorizada ante la SHCP.

Cuadro 1. Apoyo económico de las dependencias de la APF a OSC (miles de pesos)

Año	Número de OSC apoyadas por la APF (apoyos y estímulos)	Total de OSC con CLUNI	OSC apoyadas (%)	Recursos públicos federales otorgados	Total de OSC con CLUNI apoyadas con recursos económicos	Recursos privados en efectivo a donatarias autorizadas	Financiamiento público promedio
2006	2,596	4,402	59%	1,659,599	1,679	n.d.	988
2007	1,891	6,132	31%	2,201,282	2,155	16,982,921	1,021
2008	2,598	8,436	31%	4,842,004	2,598	17,547,401	1,864
2009	2,587	10,772	24%	3,199,205	2,587	n.d.	1,237
2010	3,049	13,267	23%	4,350,397	3,049	20,047,648	1,427
2011	5,201	16,576	31%	4,564,815	2,900	20,677,820	1,574
2012	6,016	19,826	30%	6,249,125	3,251	n.d.	1,922

Notas: la información de la columna de recursos privados se obtuvo de Tapia y Verduzco, (p. 52, 2013). 2012 es al mes de febrero. La información de 2012 corresponde al mes de febrero.
Fuente: Informe Anual de la Comisión de Fomento (varios años).

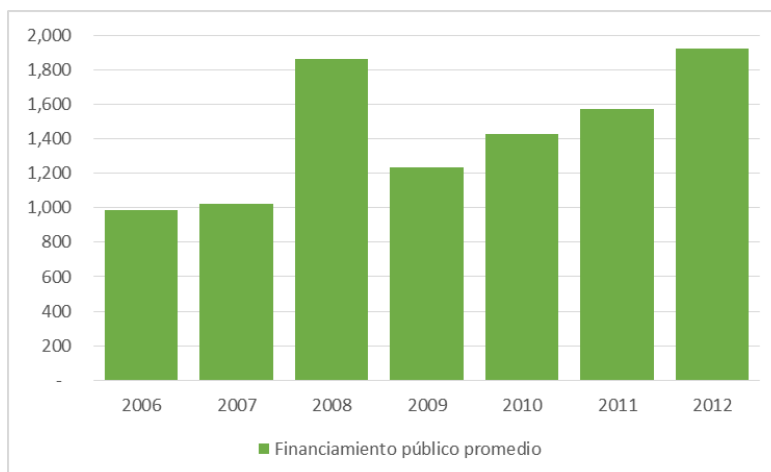
Gráfica 1. Número de OSC con CLUNI apoyadas por la APF



Fuente: Informe Anual de la Comisión de Fomento (varios años).

La gráfica siguiente muestra el comportamiento del monto promedio del financiamiento público por OSC con CLUNI apoyada (específicamente con recursos económicos) el cual desde 2009 revela un constante aumento pese que también ha crecido el número de OSC.

Gráfica 2. Apoyo económico promedio de las dependencias de la APF a OSC (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia Informe Anual de la Comisión de Fomento (varios años).

No obstante, el Cuadro 1 también presenta el financiamiento privado que incorporó la estimación de Verduzco *et al* (2013) obtenido de los reportes de donatarias autorizadas del SAT (2008-2012) el cual muestra la mayor magnitud de los recursos privados con respecto al financiamiento público; en los años 2010 y 2011 significó casi 4.5 veces el financiamiento público. En este sentido, el ritmo de crecimiento es distinto en el financiamiento privado del público, por ejemplo, mientras que entre 2007 y 2008 creció el financiamiento público 60% el privado decreció 14% anual. En 2010, el financiamiento privado aumentó más que el público: 15% versus 4.6%.

En México los recursos privados que se canalizan a través de instituciones u organizaciones sólo representan el 13%, la mayor parte de la filantropía y las donaciones que los mexicanos realizan (79%) van directamente a una persona necesitada (Laytonet *al*, 2008). Al respecto CIVICUS (2010) reporta que las donaciones individuales representan 23.4% de los ingresos de las OSC, en tanto que 22% de sus recursos provino del Estado. Además, destaca que lo anterior puede significar un alto grado de autonomía así como una importante inversión en campañas de sensibilización y recaudación de fondos. Cabe agregar que las donaciones de extranjeros representan un 5.6%, la venta de servicios 8.2% y las empresas nacionales 9.8%.

Independientemente de su origen, los recursos con que cuentan las OSC son escasos. Además de que una gran proporción de ellos tienen un origen externo (públicos, filantropía), éstas se concentran en un reducido número de OSC lo que resulta inequitativo. En el año 2007, el 60% del total de recursos recibidos por OSC, se concentró en tan sólo el 7% de las donatarias registradas y en no más de cinco estados del país (Ablanado, 2009). En relación con los recursos públicos aportados por el Estado en ese año, el 40% del total se concentró en el 12% de organizaciones registradas, mientras que el 72% de las OSC que percibieron recursos gubernamentales, fueron inferiores a 500 mil pesos. Así, aunque la participación de la sociedad civil organizada en México ha aumentado, la carencia de recursos imposibilita una participación más profunda en acciones de desarrollo social.

Insuficiente desarrollo institucional de los actores sociales

La gestión de los actores sociales es uno de sus puntos más vulnerables y afecta directamente el alcance que puedan tener los resultados de sus actividades en el desarrollo social debido a que es difícil que alcancen la consolidación institucional y obtengan por medio de ésta acceso a mayores beneficios. Es aquí donde se combinan factores de distinta naturaleza que los mantienen en una situación alejada de desarrollo institucional, lo cual va desde tener una ubicación física estable con infraestructura mínima tecnológica e informática que les permita tanto mantenerse informados y comunicados, hasta poder procesar la información de sus actividades y los resultados de estas en una forma regular y eficiente.

Un mejor desempeño por parte de las OSC está estrechamente asociado con la capacidad gerencial y operativa que logra desarrollar una OSC como institución, la cual involucra una serie de actividades recurrentes en el día a día, como las siguientes: los actores sociales requieren contar con personal capacitado que posea conocimientos necesarios para manejar un correo electrónico, organizar la documentación generada, administrar recursos y cuentas bancarias, que sirven también para brindar transparencia dentro y fuera de la organización, entre otras cuestiones. Por ejemplo, debido a que el personal que participa en las OSC es en su mayoría voluntario, suele existir una baja capacitación en cuestiones administrativas y técnicas de este tipo de colaboradores. Además, el trabajo voluntario aumenta la posibilidad de rotación con la cual continuamente se descapitaliza la organización. Cívicus (2010) menciona que en la composición del personal que labora en las OSC predominan aquéllos que lo hacen de forma voluntaria, sólo el 25% recibe remuneración.

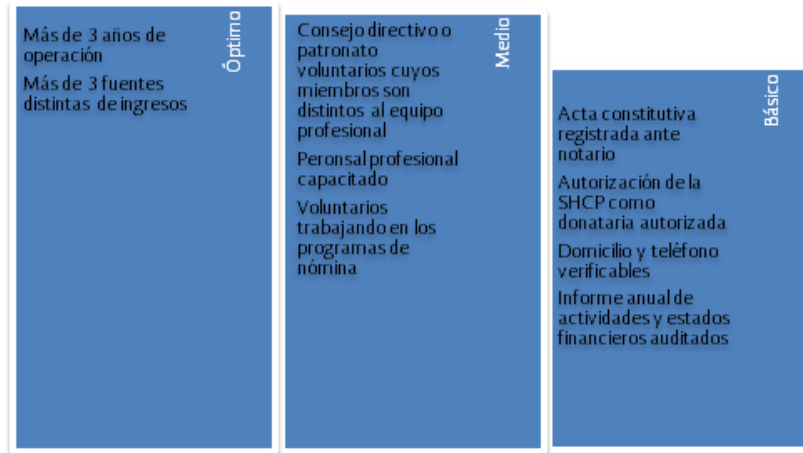
Asimismo, para una organización con bajos recursos, es difícil mantener la permanencia de su personal dentro de la organización a través de incentivos como remuneraciones. Lo anterior, implica una descapitalización de recursos humanos preparados, con liderazgo y conocedores del sector (Tapia, 2010). Igualmente, la baja profesionalización del personal conlleva a desconocer las ventajas de procurar la constante capacitación, así como la importancia de documentar, monitorear y sistematizar sus actividades y resultados.

El Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) cuenta con indicadores de institucionalidad y transparencia a través de los cuales se refleja el nivel de desarrollo institucional de una organización y se puede tener mayor certeza sobre ciertos aspectos de una organización de forma estandarizada, si existe y opera realmente y si cumple con los requisitos mínimos legales.

A noviembre de 2013, el CEMEFI reporta sólo 670 organizaciones con indicadores de institucionalidad y transparencia. La siguiente figura presenta los puntos con que considera el nivel de institucionalidad. De acuerdo con la información a noviembre de 2013 del CEMEFI, hay cinco estados en el país que sólo tienen una OSC con el nivel óptimo de institucionalidad. Otras 6 entidades tienen entre dos y siete OSC con nivel óptimo, lo cual da idea de que es verdaderamente un reto que un actor se consolide institucionalmente.¹¹

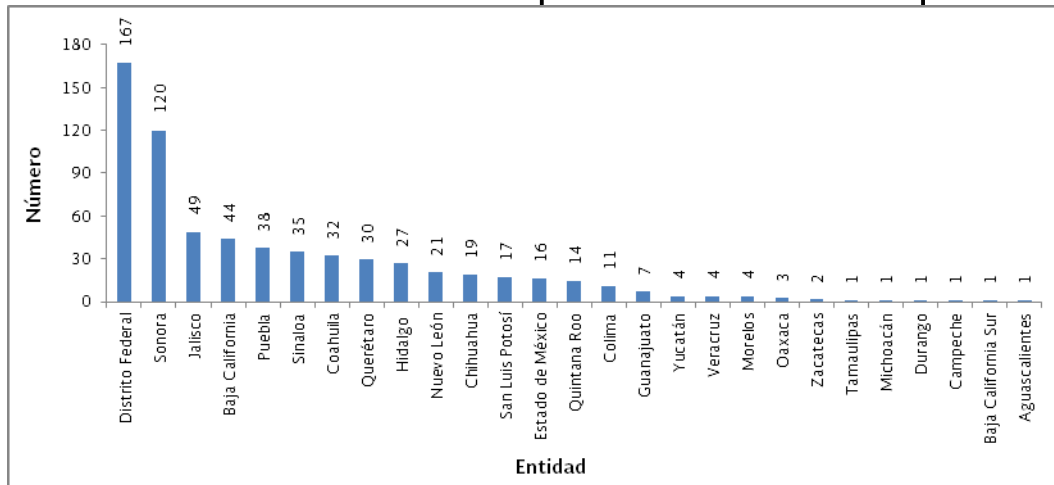
¹¹ Los indicadores de institucionalidad del CEMEFI son un desarrollo de investigación y académico a través de un conjunto de diez referencias objetivas, no controversiales y de fácil comprobación. Asimismo, este proceso de acreditación de indicadores es por auto selección, es decir, la OSC envía la información necesaria al CEMEFI y este emite una constancia de distinción tras finalizar el proceso.

Figura 2. CEMEFI: niveles de indicadores de institucionalidad y transparencia



Fuente: CEMEFI, 2013.

Gráfica 3. Número de OSC con nivel óptimo de institucionalidad por estado

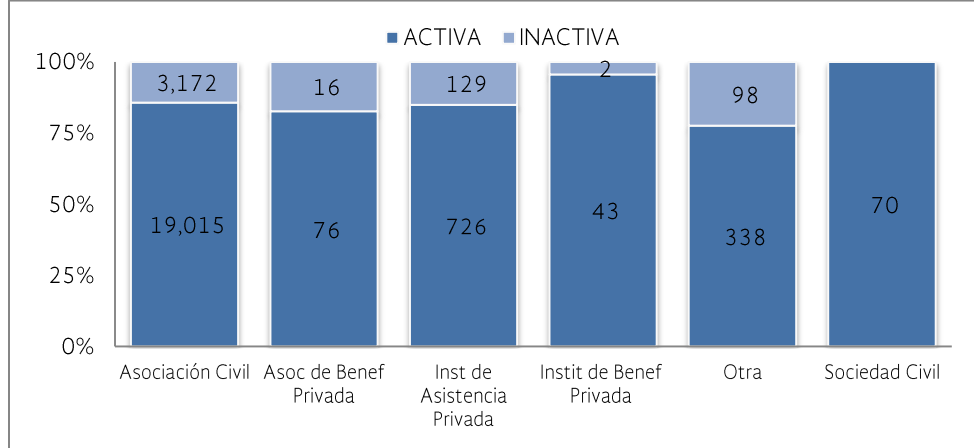


Fuente: CEMEFI, noviembre 2013.

Por otro lado, al clasificar a las OSC por tipo de figura jurídica se aprecia que la figura predominante es la Asociación Civil (AC), con 19 mil 15 OSC, secundada por las Instituciones de Asistencia Privada (IAP) con 726. Sin embargo, la proporción de OSC inactivas es más alto en las Asociaciones de Beneficencia Privada (ABP) que las AC (17% vs 14%), lo cual contrasta con las figuras de las Instituciones de Beneficencia Privada (IBP) y Sociedad Civil (SC) las cuales tienen un porcentaje menor de OSC inactivas de 0 y 4%, respectivamente. La figura jurídica de SC destaca por estar 100% activas.¹²

¹² Con base en información del Registro Federal de OSC a octubre de 2013.

Gráfica 4. OSC Activas e Inactivas en el Registro Federal (porcentaje)

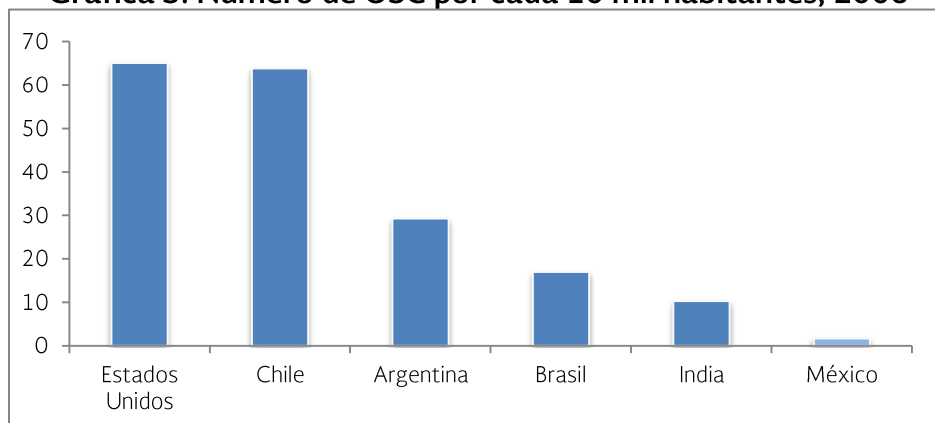


Fuente: Elaboración propia con información del Registro Federal de OSC, octubre de 2013.

Incipiente participación ciudadana

En 1985, debido a los grandes desastres causados por los sismos en la Ciudad de México, se dio lugar a la organización aparentemente espontánea de grupos de ciudadanas y ciudadanos que orientaron sus esfuerzos a apoyar a los sectores de personas afectados por la tragedia. A la postre, estos grupos permanecieron como OSC y sentaron las bases de la participación de la sociedad civil organizada en asuntos de orden público.

No obstante la reivindicación de derechos y de apoyo social que se observó durante los noventa; una vez iniciado el siglo XXI, fue evidente el bajo nivel de desarrollo institucional para fomentar y regular la participación de la sociedad civil organizada, lo que requirió empezar a generar los instrumentos normativos necesarios para regular este tipo de participación. Entre ellos se encuentran, la LFTAIPG, la LGDS y la LFFAROSC. Sin embargo, la participación ciudadana aún es pequeña comparada con la de otros países. Para evidenciar este punto, mientras que en 2008 en Estados Unidos de América y en Chile había 65 y 60 OSC, respectivamente, por cada 10 mil habitantes, en México había 1.7 OSC para el mismo número de personas, lo cual ilustra una amplia diferencia (Ablanado, 2009).

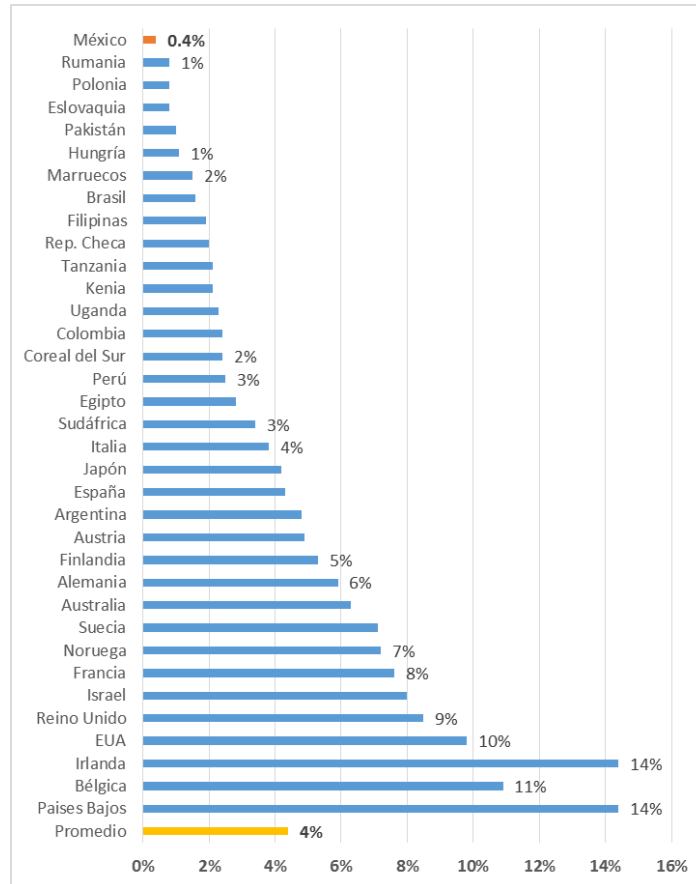
Gráfica 5. Número de OSC por cada 10 mil habitantes, 2008

Fuente: Elaboración propia con datos de Ablanedo.

La participación ciudadana se puede apreciar en distintos ámbitos, como el religioso, vecinal, deportivo, artístico, cultural, entre otros. Para el año 2012, de acuerdo con la ENCUP, el 11.7% de las personas afirmaron ser o haber sido miembros de una organización de ciudadanos lo que equivale a 9 millones de personas, este dato refleja un aumento en el involucramiento de la población dentro de las organizaciones, debido a que en 2008 sólo el 6.3% afirmó pertenecer a una organización de ciudadanas o ciudadanos. En este sentido, la ciudadanía que participa en organizaciones de voluntariado o beneficencia (12%) es mayor al de miembros de agrupaciones políticas (7.4%).

En cuestiones solidarias el 82.3% de la población ha participado con donativos a la Cruz Roja y un 69% ha donado alimentos, medicinas y/o ropa en casos de desastres y casi una tercera parte de la población ha participado como voluntario en alguna actividad a beneficio de la comunidad. Sin embargo, en comparación con otros países el panorama no es alentador, ya que de acuerdo con el índice comparado para 35 países que relaciona el porcentaje de la población económicamente activa (no agrícola) que pertenece a alguna organización sin fines de lucro, México se situó en el último lugar en 2002. El promedio para el grupo de 35 países fue de 4.4%, los tres primeros sitios estuvieron en un rango de 10.4% y 14.4%, mientras que México obtuvo 0.4%.

Gráfica 6. Porcentaje de la PEA no agrícola que pertenece a Organizaciones sin Fines de Lucro por países, 2002



Fuente: Elaboración propia con información de The Johns Hopkins Global Civil Society Index (2003).

Otro análisis comparativo para 14 países con cuentas satélites de ISFL muestra que en 2008,¹³ la generación de empleos en México por el sector no lucrativo se situó en el penúltimo lugar lo cual indica un bajo involucramiento de la sociedad en actividades de dicho sector así como una limitada capacidad de este sector para generar empleos.

Los datos anteriores ilustran con claridad la baja propensión de la sociedad mexicana a la auto-organización, no obstante el espíritu solidario de ésta. Reflejado tanto por un bajo número de OSC con relación a los habitantes como por una baja participación de los habitantes relacionada con las acciones colectivas. Los datos de la ENCUP muestran un aumento en la participación de las personas como voluntarios en alguna actividad a beneficio de la comunidad el cual aumentó de 28.6% a 32.4% entre 2008 y 2012. Sin embargo, 45% de la población afirma que nunca asiste a reuniones cuya finalidad es resolver los problemas del barrio, la colonia o la comunidad.

¹³ El sector no lucrativo mexicano en el contexto comparativo, 2012, JHU/CCSS y CEMEFI.