



# SEDESOL

SECRETARÍA DE  
DESARROLLO SOCIAL

## **Diagnóstico y Propuesta de Atención Programa de Coinversión Social (PCS)**

Junio de 2014

## 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.  
**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.

**SIGEPPCS.-** Sistema de Gestión de Proyectos del Programa de Coinversión Social.

**SPPE.-** Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación.

**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 SAR o Afore.
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).

**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.

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

**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 la actualización del 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 del programa en lo que atañe a la atención a sus beneficiarios, así como a la relación que mantiene con las OSC.

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, tales como las que las dependencias y organismos del ejecutivo federal pone regularmente a disposición del público.

Siguiendo dicho precepto, el presente documento ofrece, por una parte, el diagnóstico que identifica el problema público que busca resolver el PCS y, por otra parte, la propuesta de atención del programa, con base en los *Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos, de cuyos resultados se obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social*, publicados en el DOF el 7 de mayo de 2009,<sup>1</sup> 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) en la guía denominada *Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos*.<sup>2</sup>

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 personal adscrito a la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP), Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales (UPRI) de la SEDESOL, así como al INDESOL, quienes aportaron dedicación y energía con el fin de contribuir al desarrollo de políticas de atención a la problemática que aquí se presenta. Asimismo, se agradece la contribución de insumos para la preparación del documento por parte de la consultoría Cocoa Services S.C.

---

<sup>1</sup> Los lineamientos se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5089652&fecha=07/05/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5089652&fecha=07/05/2009).

<sup>2</sup> El documento se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:  
[http://web.Coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico\\_Programas\\_Nuevos.pdf](http://web.Coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf)

## Índice

Siglas y Acrónimos .....	2
Glosario .....	4
Presentación.....	7
Índice .....	8
1. Introducción .....	9
2. Diagnóstico .....	11
2.1 Antecedentes .....	12
2.2 Análisis del Problema .....	15
2.2.1 Identificación y descripción del Problema .....	15
2.2.2 Árbol del Problema.....	16
2.2.3 Las causas del problema.....	19
2.2.4 Los efectos del Problema.....	35
2.2.5 Magnitud actual del Problema .....	45
2.3 Definición, identificación, cuantificación y caracterización de la población potencial .....	47
2.4 Definición, identificación, cuantificación y caracterización de la población objetivo .....	54
2.5 Conclusiones del diagnóstico .....	62
3. Propuesta de Atención.....	64
3.1 Análisis del marco normativo.....	73
3.2 Análisis de experiencias exitosas .....	78
3.2.1 Caso en India .....	78
3.2.2 Caso de Brasil .....	80
3.3 Propuesta de Diseño .....	81
3.3.1 Árbol de objetivos .....	81
3.3.2 Matriz de Marco Lógico.....	83
3.3.3 Objetivos del Programa .....	89
3.3.4 Población potencial .....	89
3.3.5 Población Objetivo .....	90
3.3.6 Población atendida.....	91
3.3.7 Criterios de selección.....	91
3.3.8 Estrategia de cobertura en el corto, mediano y largo plazos .....	92
3.3.9 Tipos de apoyo, montos y justificación con base en el objetivo del programa .....	93
4. Conclusiones generales .....	97
Bibliografía.....	99



## 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 otorga la Constitución, planteado en 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. De hecho, uno de los principales instrumentos para el fomento de las actividades y participación de los actores sociales con que cuenta el gobierno federal desde hace 21 años, es el PCS a cargo del INDESOL.

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 lineamientos establecidos por la SEDESOL y los elementos mínimos a considerar presentados por el CONEVAL. De manera particular, el presente escrito surge como respuesta a la siguiente observación derivada de los resultados que en materia de diseño arrojó la Meta Evaluación 2007-2012 del PCS: “[e]l problema focal y los objetivos del programa así como la población potencial y objetivo no están correctamente identificados y claramente definidos, pues subsisten algunas ambigüedades e inconsistencias importantes que se reflejan en las Reglas de Operación 2012, el Diagnóstico 2009 y la Nota sobre población potencial y población objetivo 2011.”

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. 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 la 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 capacidad limitada para desarrollar acciones de fomento a la cohesión social y al capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión*. 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, incipiente desarrollo institucional de los actores sociales, insuficiente información sobre el impacto y valor del trabajo de los actores sociales y escasa o nula sinergia entre los actores sociales.

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 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; 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 2013 representan **7,014 actores sociales** (6,925 OSC y 89 IES - CI). 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 **5,049 actores sociales** en el periodo de referencia (4,989 OSC y 60 IES – CI).

En la propuesta de atención, se analiza la participación de los actores sociales, los estudios se traducen en los siguientes efectos positivos: fomenta la transparencia y rendición de cuentas, promueve y defiende los derechos humanos y el estado de derecho, contribuyen a la formulación, al financiamiento y a la prestación de servicios públicos, promueven la participación de los sectores más pobres y excluidos en las políticas públicas y la toma de decisiones e incorporan a más actores sociales a la esfera pública.

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<sup>3</sup> que permitió integrar el Primer Plan Básico de gobierno (1982-1988) y el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988). 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.º Constitucional 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 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.

---

<sup>3</sup> Sectores obrero, campesino y popular de agrupaciones políticas, con mujeres y jóvenes, profesionales universitarios, intelectuales y empresarios, reuniones nacionales, estatales, municipales, foros, visitas a poblados, fábricas, talleres, entre otros.

Asimismo, en esta 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. 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 este 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 esta 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 esta Ley se generó la opción de registro, a través del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOOSC), 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 en 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 fortalecer, tomando en consideración que éstos son la expresión del derecho constitucional de toda la ciudadanía a participar en la vida política, económica, cultural y social del país.<sup>4</sup>

Uno de los principales instrumentos para el fomento de las actividades y participación de los actores sociales con que cuenta el gobierno federal desde hace 21 años, es el PCS a cargo del INDESOL. El PCS promueve y financia proyectos de coinversión entre el gobierno y las OSC, Instituciones de Educación Superior (IES) y Centros de Investigación (CI) que tengan como fin las actividades contempladas en la LFFAROSC.

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 distintas enfoques y con una gran variedad de agendas. Asimismo han

---

<sup>4</sup> Artículos 9 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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.

## 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.

Hoy en día, los actores sociales en México constituyen un sector aún incipiente y poco reconocido tanto por la sociedad como por el Estado. 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 Ley Federal de Fomento a las Acciones de Organizaciones de la Sociedad Civil (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 Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (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 de gabinete 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. Adicionalmente, se llevaron a cabo reuniones de trabajo con personal del propio programa y diversas instancias de la SEDESOL para fortalecer y focalizar el análisis. Los resultados de ese trabajo se resumen a continuación y se presentan de manera gráfica en el árbol del problema de la Figura 1.

Como puede observarse en el árbol, el **problema central** identificado es la existencia de **actores sociales con capacidad limitada para desarrollar acciones de fomento a la cohesión social y al capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y 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 y social 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 atienden 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 **la insuficiente información sobre el impacto e incidencia del trabajo de los actores sociales**, 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.

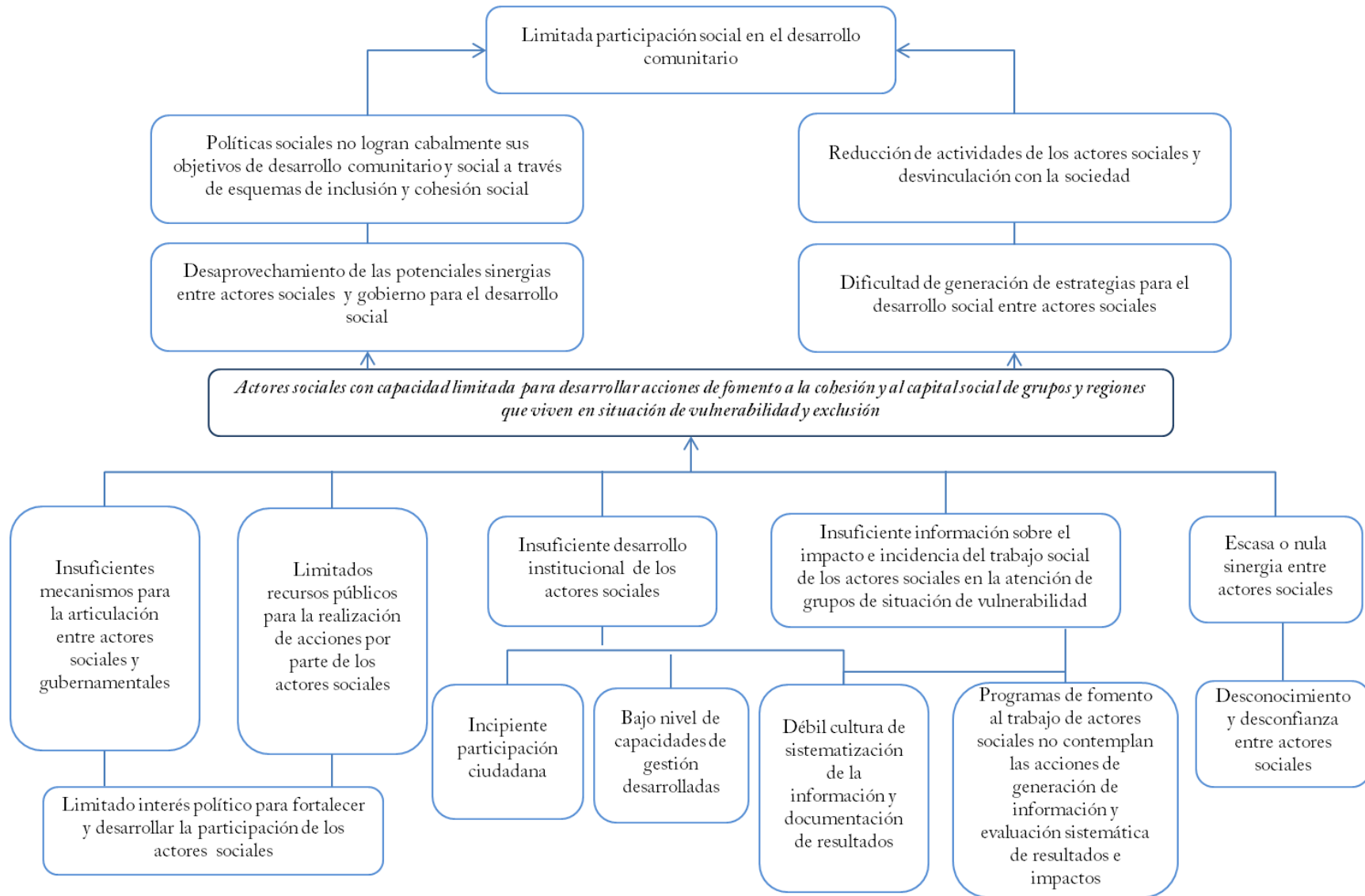
La quinta causa es la **nula o escasa sinergia entre actores sociales**, que hace que se desaprovechen importantes beneficios y cuyo origen es el desconocimiento existente entre las propias OSC, y la desconfianza que genera no conocer la actuación de sus similares.

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**. El otro efecto es **la reducción de las actividades de los actores sociales y desvinculación con la sociedad**. Todo lo anterior, se traduce finalmente en **una limitada participación social en el desarrollo 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”*, corresponde a la estrategia 5.1 del PSDS: *“[f]ortalecer a los actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión”*; 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). Por su parte, México ha 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 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.<sup>5</sup>

Entre las figuras legales a través de las cuales se regula la participación ciudadana destacan los consejos, comités y otras instancias colegiadas. 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; 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 pública federal.<sup>6</sup> 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 mecanismos institucionalizados tales como leyes, reglamentos e instancias colegiadas para la participación ciudadana, se puede frenar o limitar el involucramiento de la sociedad si no funcionan con cabal cumplimiento de la ley o simplemente se desaprovechan. 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).
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).

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup>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.

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,<sup>7</sup> y concluyeron que:

- 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. Las instancias que son casi en su totalidad ciudadanas (socio-estatales) son menos del 10%. 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.<sup>8</sup>

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.

### **Limitado interés político para fortalecer y desarrollar la participación de 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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, se trabaja con objetivos bien identificados para superar carencias de alimentación, salud, educación e infraestructura, entre otras.

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 ochentas 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 de desarrollo social 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)<sup>9</sup>. 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. Además, 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<sup>10</sup> 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.

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.

---

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> 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)**

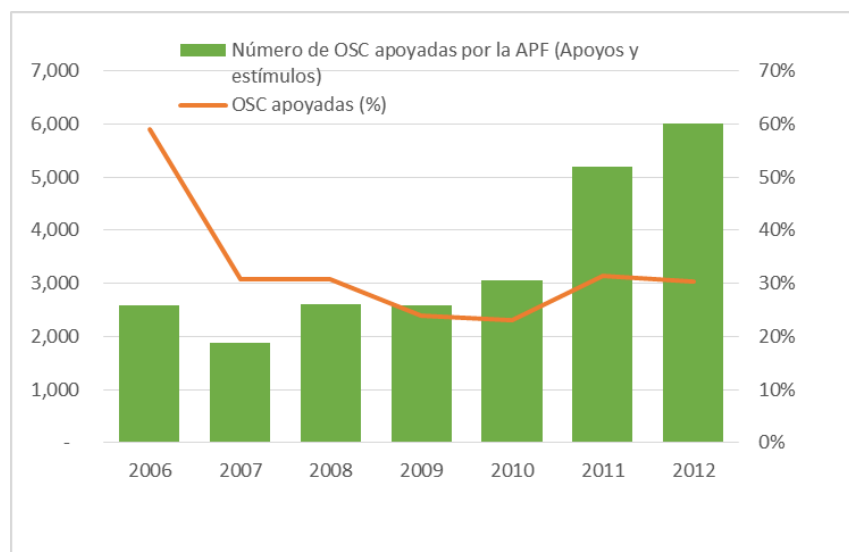
Año	Número de OSC apoyadas por la APF (apoyos y estímulos)	Total de OSC con CLUNI	OSC apoyadas (%)	Recursos públicos federales otorgados	Total de OSC con CLUNI apoyadas con recursos económicos	Recursos privados en efectivo a donatarias autorizadas	Financiamiento público promedio
2006	2,596	4,402	59%	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. No obstante, 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 (Layton *et 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.

### **Incipiente desarrollo institucional de los actores sociales**

La gestación 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 éstos 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 con conocimientos necesarios para entre otras cuestiones, 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. 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.

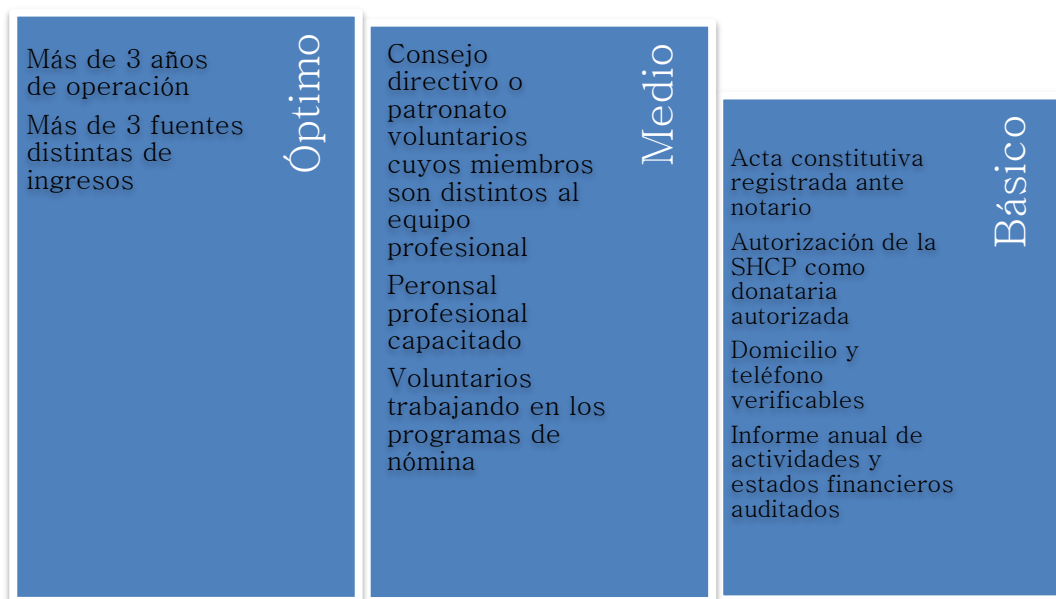
Asimismo, para una organización con bajos recursos, es difícil mantener a un personal de forma estable como para poder incentivar a través de remuneraciones la permanencia de su personal dentro de la organización. Lo anterior, implica una descapitalización de recursos humanos preparados, con liderazgo 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<sup>11</sup>.

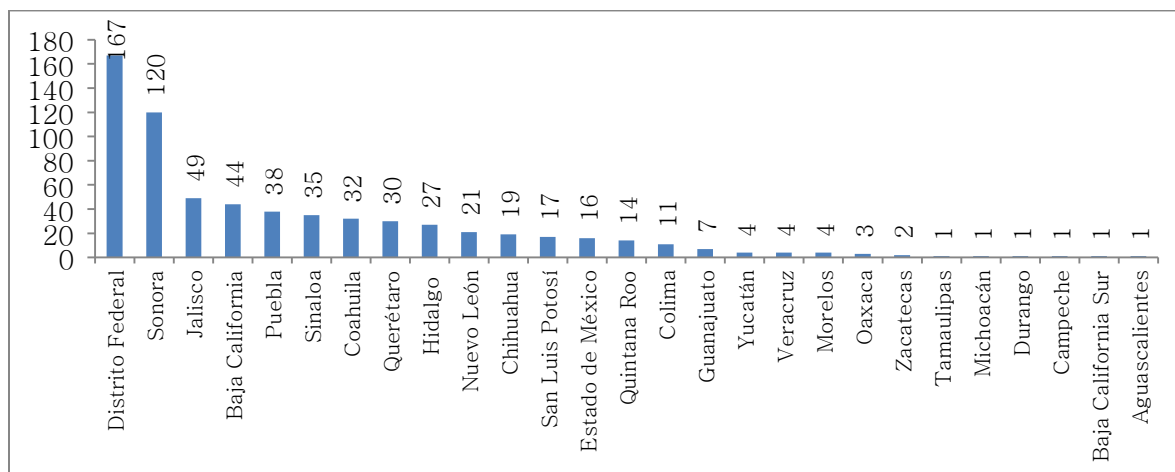
### **Figura 2. CEMEFI: Niveles de indicadores de institucionalidad y transparencia**

<sup>11</sup> 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.



Fuente: CEMEFI, 2013.

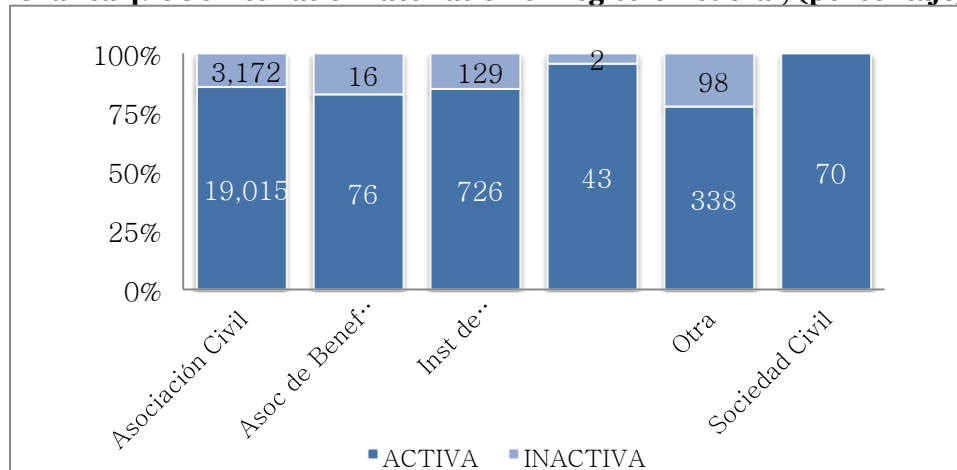
**Gráfica 3. Número de OSC con nivel óptimo de institucionalidad por estado**



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<sup>12</sup>.

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



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

### Incipiente participación ciudadana

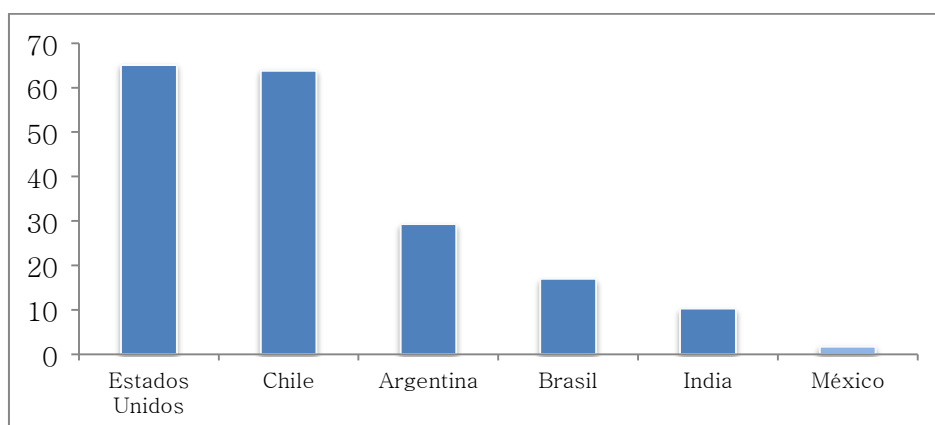
En 1985, debido a los grandes desastres causados por los sismos en la Ciudad de México, se dio lugar a la organización aparentemente espontánea de grupos de ciudadanas y ciudadanos que orientaron sus esfuerzos a apoyar a los sectores de personas afectados por la tragedia. A la postre,

<sup>12</sup> Con base en información del Registro Federal de OSC a octubre de 2013.

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 (Ablanedo, 2009).

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

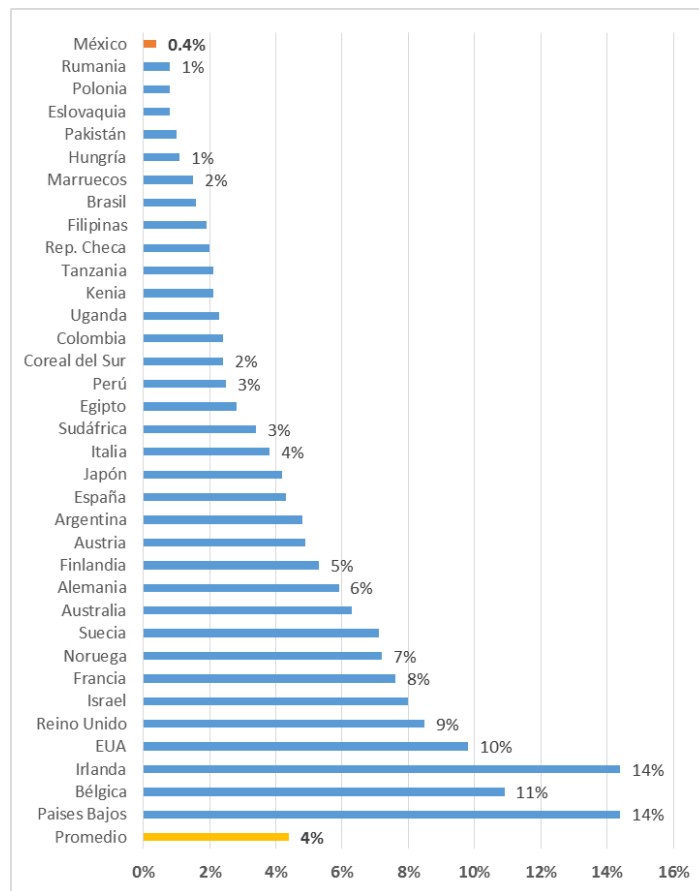


Fuente: Elaboración propia con datos de Ablanedo.

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,<sup>13</sup> 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.

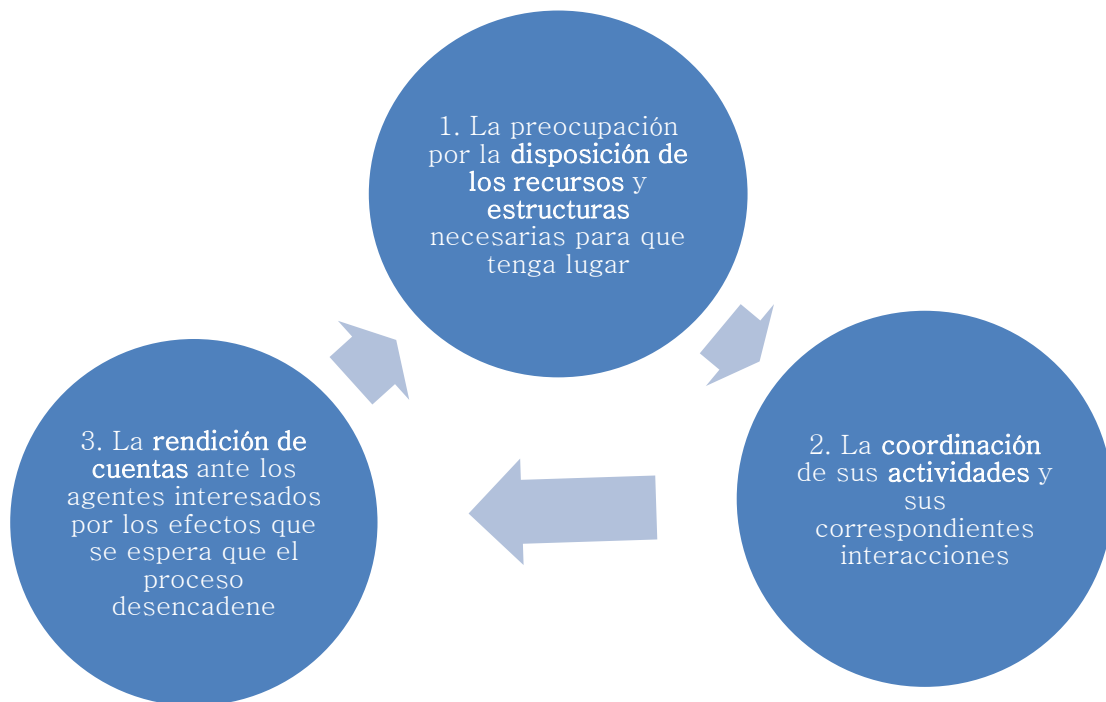
### Bajo nivel de capacidades de gestión desarrolladas

Un rasgo presente en el bajo desarrollo institucional son las bajas capacidades de gestión que hacen que varios actores sociales no estén legalmente constituidos, y en general su interacción al interior y exterior de la organización tropieza frecuentemente en la realización de trámites, la coordinación de sus actividades, en la rendición de cuentas así como en búsqueda de mecanismos alternativos que le conduzcan a obtener su propia sustentabilidad.

<sup>13</sup> El sector no lucrativo mexicano en el contexto comparativo, 2012, JHU/CCSS y CEMEFL.

Entendemos por *gestión* la asunción y ejercicio de responsabilidades sobre un proceso el cual involucra tres subgrupos de actividades las cuales se ilustran en la figura 3.

**Figura 3. Actividades involucradas en la gestión**



Fuente: Elaboración propia con información de Fernando Fantova (2005).

Se tiene que estos tres subconjuntos de actividades llevadas al terreno de los actores sociales representan un gran reto para poder alcanzar un nivel de gestión institucional aceptable. Ya que en cada subgrupo los actores sociales presentan serias deficiencias:

- 1) *La preocupación por la disposición de los recursos y estructuras necesarias para que tenga lugar.*

No todos los actores sociales cuentan con un inmueble fijo para operar, lo que les dificulta convertir en referencia pública su trabajo. El bajo nivel de profesionalización se traduce en desventajas al momento de solicitar apoyos financieros del sector público pues como Tapia (2010) lo destaca, el concurso de fondos públicos implica conocer criterios técnicos (ejemplo: la relevancia del diagnóstico, metodología del proyecto, resultados esperados) así como tener en regla los documentos institucionales. Además existe una corta visión para diversificar recursos de distintos tipos para la sustentabilidad del actor social.

- 2) *La coordinación de sus actividades y sus correspondientes interacciones.*

La ausencia de un directivo encargado de tomar las decisiones dificulta la planeación continua y coordinación de actividades. Según Cívico (2010), en las OSC aún no es una práctica generalizada tener bien definido y diferenciado al órgano directivo del operativo, se estima que alrededor del 72% tiene una junta directiva o un comité coordinador. Asimismo, no tener una misión y visión les resta claridad y limita el alcance de sus estrategias.

Por otro lado, la falta de dominio sobre elementos administrativos y operativos de la organización, limitan la efectividad de las acciones, reducen las oportunidades de alcanzar la consolidación de la

misma y no le permiten a las OSC llegar a su pleno potencial. Por ejemplo, las bajas capacidades administrativas y técnicas para realizar gestiones ante terceros resultan inconvenientes para llevar a cabo trámites como los requeridos para que la organización se constituya legalmente (tener una acta constitutiva registrada ante notario). Así como otra serie de trámites ante distintas dependencias y entidades para obtener la autorización como donataria autorizada o solicitar financiamiento público (SHCP, SRE, SE, SAT, RPP, RFOSC), en los que obtener dicha autorización se convierte en un reto para el actor social.

El estudio de Kury *et al* (2006) que evaluó el Perfil Institucional de 25 OSC considerando que contaran con misión, visión y objetivos; estatutos; estructura organizacional; y servicios y proyectos, encontró que el 36% de las OSC estaba por debajo del porcentaje de cumplimiento (cabe mencionar que 20 de las OSC habían firmado el pronunciamiento de las OSC en torno a la transparencia interna y la rendición de cuentas: congruencia entre valores y acciones en 2005 y las 5 restantes se eligieron entre las donatarias autorizadas por el SAT).

El reducido profesionalismo del personal de la organización también hace que se desconozcan y/o desaprovechen los medios y momentos idóneos para comunicar los fines que persiguen y las actividades que realizan.

*3) La rendición de cuentas ante el abanico de agentes interesados por los efectos que se espera que el proceso desencadene*

Las bajas capacidades del personal afectan también las prácticas de los procedimientos administrativos ordenados así como tener mecanismos de evaluación y sistematización de resultados, de transparencia y el cumplimiento de ordenamientos fiscales; lo cual desincentiva a los donantes privados así como la posibilidad de financiarse con recursos públicos ya que dichos procedimientos alimentan la confianza al interior y exterior de la institución.

En suma, los actores sociales presentan serias limitantes en las capacidades administrativas, técnicas y operativas cuya interacción repercute en un bajo nivel de gestión institucional que les puede impedir alcanzar su formalización legal y autosostenibilidad.

### **Débil cultura de sistematización y documentación de resultados**

A nivel internacional, una debilidad importante en materia de participación de los actores sociales en el desarrollo, es la ausencia de una cultura de documentación de resultados que permita de manera objetiva monitorear avances y efectividad de las acciones (Lewis y Kanji, 2009). En palabras de Illescas (2005), “[...] *la tarea de sistematizar no es un ejercicio fácil; ella requiere de una reflexión crítica sobre el proceso, hecho por las mismas personas que lo protagonizaron, ordenar el registro, darle un sentido y una lógica consecuente. Hay que definir criterios sobre los aspectos a sistematizar, pues las experiencias de trabajo reportadas son multidisciplinarias.*”

Al dejar de lado la sistematización se pierde el proceso de reconstrucción de una experiencia, su análisis crítico, la oportunidad de aprender de ella para mejorar la forma de intervención, el aporte de las OSC en su trabajo con la comunidad y la incidencia de políticas públicas. También se pierde el contexto en el que surge y la realidad que pretende transformar, no se podrán recuperar los orígenes, los acontecimientos clave, los momentos críticos, los logros, los actores, los aspectos que la conforman y cómo se relacionan entre sí.

Sin un análisis crítico no se puede explicar por qué se gestaron acciones de determinada manera y no habrá aprendizaje. Puesto que las experiencias son procesos sociales que cambian en el tiempo; es necesario contar con la sistematización de los procesos sociales e institucionales para mantener el posicionamiento de la propia organización, su misión y realizar la planeación estratégica. La sistematización es la autoevaluación por parte de los actores sociales y de quienes han participado con ellos.

Sin embargo, son pocos los actores sociales que cuentan con las capacidades y el profesionalismo necesarios para realizar la sistematización y documentación de los resultados. Quienes han desarrollado más esta práctica son las IES, los CI y otras OSC enfocadas a la capacitación y profesionalización de otros actores sociales, cuya función resulta relevante para que éstos desarrollen mejores acciones de desarrollo social.

De acuerdo con Tapia (2010) hay pocos casos exitosos sistematizados que sirvan para la capacitación y el aprendizaje institucional, faltan metodologías y herramientas adecuadas. En el caso de las OSC que tienen acceso a financiamientos externos como el que otorga el PCS, realizan informes de las actividades que llevan a cabo pero difícilmente cuentan con registros de los resultados obtenidos a través de éstas. Incluso, las OSC que aparecen como inactivas en el Registro Federal de OSC pueden tener como causa el no haber presentado su informe anual; en 2013 el número de OSC inactivas ascendió a 3,417 equivalente al 14.4% del Registro.

En conclusión, si no se documenta y sistematiza el trabajo realizado por los actores sociales, no habrá lecciones aprendidas, ni se elevará el nivel de institucionalización o mejora continua. No se podrán socializar las experiencias exitosas ni contribuir al crecimiento de otros actores sociales en un tiempo menor así como tampoco permitirá saber a los donatarios y/o a quienes financian sus proyectos en qué se traducen los recursos que ellos aportan. Con ello, se pierde tanto visibilidad del trabajo y logros, como incentivos de financiadores para fortalecer los recursos destinados al sector.

### **Insuficiente información sobre el impacto y valor del trabajo social de los actores sociales en la atención de grupos de situación de vulnerabilidad**

Además de las razones descritas en el apartado anterior, la reciente conformación y proliferación de actores sociales, se traduce en que todavía haya poca documentación respecto al número preciso de organizaciones, del tipo de acciones que llevan a cabo y los resultados que obtienen (Ocejo, 2011). En la actualidad, el INEGI publica la Cuenta Satélite para las instituciones sin fines de lucro, la cual contiene información del valor de la producción que genera el trabajo realizado por los distintos tipos de OSC, sin embargo, esa publicación no contiene información sobre los ingresos y gastos de las organizaciones que permitan contar con datos más homogéneos, ni tampoco tiene información aproximada de la población atendida a través de las OSC.

### **Programas de fomento al trabajo de actores sociales no contemplan acciones de generación de información y evaluación sistemática de resultados e impactos**

Como lo apunta Ocejo (2011) un gran inconveniente para el mejor entendimiento del desarrollo del sector de OSC es que en nuestro país, a diferencia de otros, la documentación y el análisis en forma sistemática de este tipo de intervenciones no es una referencia obligada para documentar, medir y/o evaluar el trabajo de las OSC en términos de incidencia política.

En el caso del PCS, éste no cuenta con un sistema de información completo que dé cuenta tanto de las actividades y los resultados relacionados con las OSC y población beneficiaria, debido a que el sistema de información de evaluación sólo identifica las actividades y los servicios proporcionados. Lo anterior fue destacado en 2012 en el documento de “Aprendizajes y Buenas Prácticas de las OSC en el Marco del PCS”. En el caso de la meta-evaluación del PCS, se señaló como una de las debilidades, el desconocimiento del desempeño y los resultados reales de los proyectos apoyados. También se le observó avanzar en la sistematización de la información de los procesos de



seguimiento y evaluación de los proyectos para generar aprendizajes tanto para el programa como para las OSC.

Asimismo, los programas de fomento al trabajo de las OSC no cuentan con la capacidad para dar seguimiento a los proyectos apoyados, y en otros casos no está contemplada la obligación de generar información y evaluar los resultados e impactos en las reglas de operación de los programas. Dada la relevancia de tener información sobre lo que realizan los actores sociales y el cómo lo hacen no se puede postergar por parte de las dependencias gubernamentales hacer una práctica obligada que los actores sociales generen información del impacto de su trabajo.

### **Escasa o nula sinergia entre actores sociales**

Cuando un actor social trabaja de forma aislada es más difícil lograr sus objetivos debido a que se desaprovecha la capitalización del trabajo territorial, de base, que puede lograrse a través de una red (Tapia *et al*, 2010). También disminuye la capacidad de incidir en políticas sociales ya que es más sencillo posicionarse de forma conjunta que si se hiciera por separado.

Algunos actores sociales han identificado entre sus desafíos la realización de congresos, seminarios, foros, talleres y encuentros de intercambio, a través de los cuales es más fácil poner su tema en agenda pública e instalarlo en el discurso social (Fundación SES, 2004). El impedimento para crear sinergias entre los actores sociales proviene por un lado del desconocimiento de las ventajas de hacerlo, por lo que no existe estímulo para crear sinergias y entonces se desaprovechan beneficios como los siguientes: 1) dar mayor fuerza, visibilidad e identidad a los participantes y del sector en general; 2) tener más peso y posicionar agendas a nivel nacional e internacional; 3) tener un espacio para compartir experiencias, capacidades y conocimientos en diversos temas; 4) contar con una plataforma de acción para fortalecer y fomentar la interlocución con actores políticos nacionales e internacionales para incidir en las acciones y políticas públicas locales, nacionales, regionales y globales; y 5) garantizar beneficios económicos, de profesionalización y de capacitación para los miembros de la red.<sup>14</sup>

Además, la consolidación de redes también se complica porque va más allá de solamente reunirse con organizaciones distintas, ya que se trata de alcanzar una visión en conjunto lo cual no es fácil de lograr. Requiere entender y hablar un lenguaje especializado y desarrollar capacidades de diálogo y coordinación. El estudio de Cívicus (2010) revela que de las OSC encuestadas, el 54% se reunió en un trimestre hasta con 5 organizaciones y el 16% lo hizo hasta con 10 organizaciones, pero sólo intercambiaron información sin llegar a traducirse en la conformación de una red.

De acuerdo con Méndez y Pérez (2013) los factores que inciden en la solidez están los siguientes: que involucren más vínculos, exista mayor variedad, antigüedad y nivel de los miembros. Para esto, los actores sociales tienen obstáculos ya que sus vínculos y las sinergias alcanzadas no permanecen en el tiempo; pues los grandes encuentros entre actores sociales a menudo son detonados por una causa coyuntural en la que una vez satisfechas sus demandas pierden el empuje y la cohesión generada (Coulumb, 1998). También es muy difícil que la agenda política y social de los actores sea más amplia (Díaz-Albertini, 2003).

De acuerdo con el estudio de Cívicus (2010), un poco más de la mitad de las OSC que participaron en su encuesta (56.7%) no pertenece a una red o federación mientras que el 39.5% sí pertenece a una red. Pero lo más destacable es que no hubo una red nacional predominante, porque como respuesta las organizaciones encuestadas dieron 119 grupos distintos, predominando tres de ellas: el Centro Mexicano para la Filantropía el cual fue nombrado 13 veces; la Junta de Asistencia Privada que se nombró 7 veces y finalmente, la Fundación del Dr. Simi mencionada en 2 ocasiones.

<sup>14</sup> Este análisis fue retomado del Encuentro Nacional: Fortaleciendo la Coordinación de las OSC en el que se reunió a representantes de 25 organizaciones civiles de 21 estados de la República, llevado a cabo en abril de 2013 en la Ciudad de México.

En razón de estas cifras se concluye que es un indicador de la debilidad del nivel de organización de las OSC mexicanas.

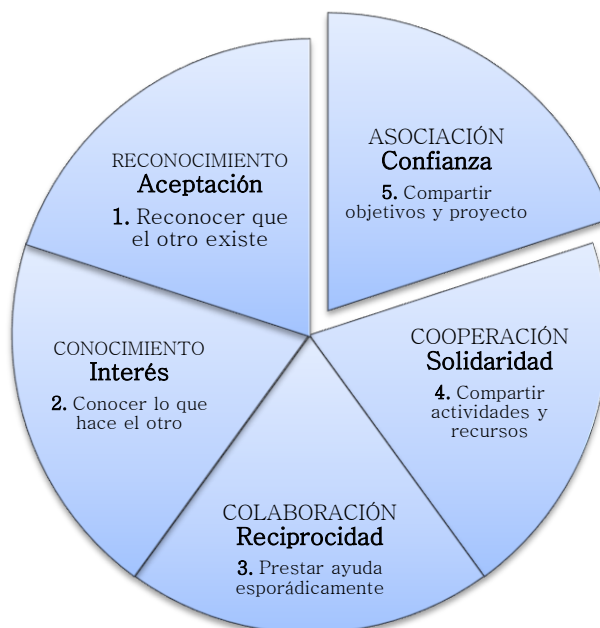
Por lo que se refiere a redes internacionales las cifras muestran que sólo 15 de 349 organizaciones encuestadas por Cívicus (2010) dijeron estar vinculadas a una red internacional mientras que sólo 6.6% de las OSC tienen un área de influencia internacional.

### Desconocimiento y desconfianza entre actores sociales

Otros factores que debilitan la sinergia entre actores están vinculados a la ausencia de algunos valores entre los posibles miembros de una red. Superar la desconfianza, la falta de solidaridad, de reciprocidad, el desinterés y la no aceptación entre los potenciales miembros toma tiempo y se asocia a la falta de información, de transparencia e incapacidad de dialogar directamente entre sus miembros.

Rovere (1998) identifica cinco valores relacionados cada uno con acciones que determinan el grado de profundidad de una red. El primer nivel, se refiere al *Reconocimiento*, se alcanza cuando se reconoce la existencia del otro. Una vez que se reconoció que existen otros pares, aliados, inicia el siguiente nivel. El *Conocimiento*, interés por saber lo que hace el otro una vez que éste tiene validez como interlocutor. Después sigue la *Colaboración*, entendida meramente como una ayuda esporádica no sistematizada en la que bajo ciertas condiciones hay lugar para colaborar. El cuarto nivel se alcanza cuando existe operación conjunta y sistemática, lo que implica haber identificado con antelación un problema en común, del cual deriva una operación conjunta. El nivel de *Asociación* se alcanza cuando en el tiempo la interacción entre personas ha alcanzado relaciones de confianza en las que además de compartir una causa en común, alcanzan acuerdos o un contrato a través del cual se comparten recursos y objetivos, entre otros.

**Figura 4. Niveles de profundidad de una red**



Fuente: Elaboración propia con información de Rovere (1998).

En el caso de México, la constitución de redes y vínculos de confianza constituye aún un reto. Si bien el PCS fomenta dicha vinculación, como se observa en este apartado, existen causas

estructurales subyacentes que es necesario atender para lograr sinergias efectivas entre los actores sociales.

## 2.2.4 Los efectos del Problema

### **Dificultad de generación de estrategias para el desarrollo social entre actores sociales**

La debilidad de los actores impacta la generación de estrategias de desarrollo social que éstos puedan realizar, primordialmente, por dos retos importantes: la capacidad de los actores para comunicarse y coordinarse entre ellos mismos, así como la facilidad o dificultad de interacción de éstos con la población. Tapia *et al* (2010) destacan que son pocos los actores sociales que conocen la importancia de contar con estrategias para identificar y establecer alianzas con los actores potenciales para posicionar sus temas en el interés público.

Para ilustrar lo anterior, conviene mencionar que pese a que existe un número considerablemente grande de actores sociales dentro de la misma temática,<sup>15</sup> y además trabajando en territorios cercanos; la insuficiente y poco accesible información de lo que hacen los actores sociales en otros territorios, puede contribuir a que las prácticas exitosas alcanzadas por otros actores no se socialicen (CIC-PC, INDESOL, 2012). Es decir, si los actores sociales que trabajan en la misma temática social interactuaran en forma grupal, podrían llegar a conocer mejor el problema y así poder diseñar mejores estrategias. Sin embargo, la información de los trabajos de los diversos actores sociales catalogada temáticamente y por demarcación territorial sigue siendo escasa.

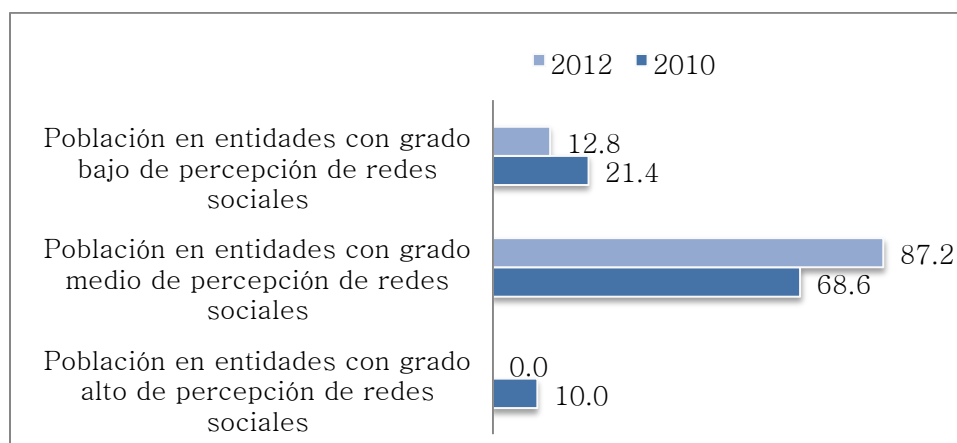
Además, existen otras dificultades para generar estrategias para el desarrollo social que provienen de la población, en cuanto a si percibe fácil o difícil contar con el apoyo de sus redes sociales, en caso de requerir ayuda en situaciones como las siguientes: ser cuidado en una enfermedad, obtener dinero, conseguir trabajo, contar con compañía para asistir al doctor, obtener cooperación para realizar mejoras en la colonia o localidad o cuidar a los infantes. Estas situaciones son las que considera el índice de percepción de redes sociales, calculado por el CONEVAL.<sup>16</sup> Los valores que puede tomar este índice son solamente tres: bajo, medio y alto.

Los valores de ese índice para el año 2012 comparados con los de 2010, muestran una disminución de 10% a 0% de la población en entidades con grado alto de percepción de redes sociales. También muestran un aumento en el porcentaje de población con un índice de percepción de redes sociales con grado medio el cual pasó de 68.6% a 87.2%. A nivel estatal sólo 4 estados en un nivel alto de percepción de redes en 2010. La mayoría de los estados, un total de 24, tiene un nivel de percepción de redes medio. No obstante, de 2008 a 2010 pasaron de 3 a 4 las entidades federativas con un nivel bajo de percepción de redes.

### **Gráfica 7. Índice de percepción de redes sociales 2010 y 2012 (porcentaje)**

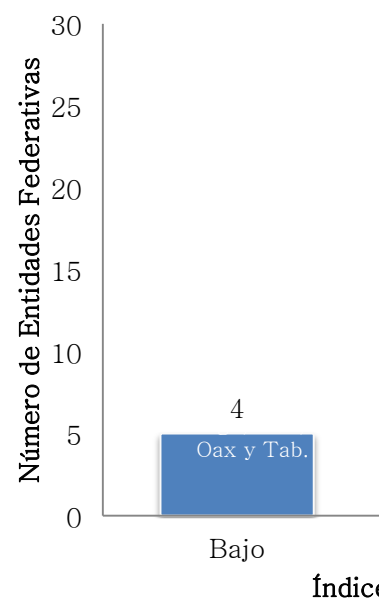
<sup>15</sup> Un ejemplo del amplio número de OSC trabajando bajo una misma temática se aprecia con el número de OSC cuyas acciones se engloban bajo la asistencia social y grupos vulnerables donde hay 812 OSC en el DF y en esa misma temática el Estado de México tiene 411 OSC en desarrollo regional y comunitario.

<sup>16</sup> El índice de percepción de redes se define como el grado de percepción que las personas de 12 años o más tienen acerca de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en situaciones hipotéticas y se calcula cada dos años.



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

**Gráfica 8. Índice de percepción de redes por entidad federativa, 2010.**



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH, 2010.

Si a lo anterior se agrega que sólo un 14.9% de la población afirma haber tratado alguna vez de pedir apoyo a alguna AC (ENCUP, 2012) se refuerza evidencia sobre la dificultad de generar e implementar estrategias con la población.

### **Reducción de las actividades de los actores sociales y desvinculación con la sociedad**

La reducción o terminación de las actividades de un actor social puede deberse a su debilidad para hacer frente a éstas ya sea por cuestiones financieras o por otras capacidades de gestión no desarrolladas. Por ejemplo, existen financiamientos públicos como el otorgado por el PCS que en sus reglas de operación requieren la entrega de un reporte parcial y un reporte final por parte del

actor social apoyado,<sup>17</sup> cuyo incumplimiento retira la posibilidad de acceder a futuros financiamientos del PCS.

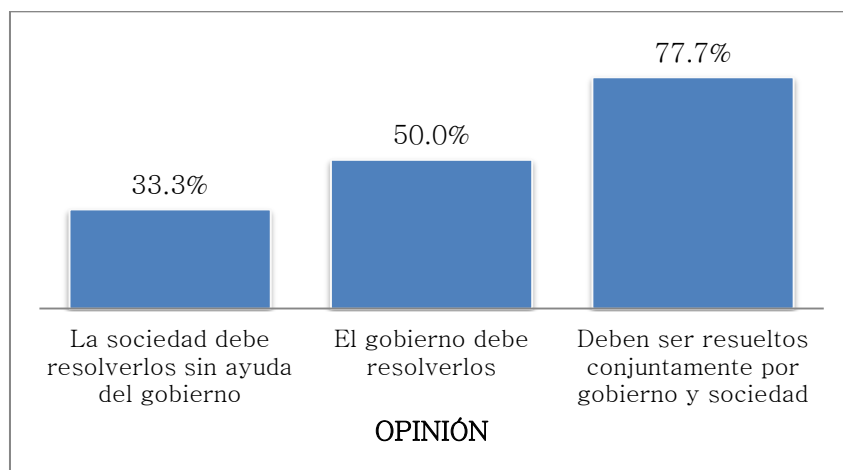
Si un actor social no es capaz de consolidarse y termina disolviéndose, se rompe el vínculo con la sociedad ya que los actores sociales construyen y procuran relaciones cercanas con la población vulnerable localizada en zonas rurales o marginadas, con quienes a través de sus estrategias y proyectos fomentan acciones de desarrollo comunitario.

Cuando desaparece un actor social trasciende negativamente sobre el grupo de población con quien se mantenía el vínculo ya que lo deja nuevamente expuesto a la vulnerabilidad. Por ejemplo, hay OSC que realizan tareas específicas de asistencia, cuyas acciones se enfocan a la atención de necesidades básicas en materia de alimentación, vestido, vivienda y orientación social a grupos vulnerables por edad, sexo y/o situación económica de manera que su desaparición incide una disminución de casas hogar, internados, comedores y albergues<sup>18</sup>.

En cuanto a los actores sociales que atienden el desarrollo regional y comunitario a través de la promoción y elaboración de proyectos que mejoran las condiciones de vida de la comunidad, o que promueven procesos de concientización y organización entre la población pobre y marginada (más allá del asistencialismo) podría afectarse la integración de las demandas de la comunidad cuya consumación era a través de esos procesos o generar una pérdida del impulso de su auto-organización. En otras circunstancias, puede equivaler a perder un vocero ante negociaciones con el gobierno (Tapia y Verduzco 2013). En cuanto a los actores que acercan visiones alternativas de desarrollo o que apoyan mecanismos para la discusión y toma de decisiones comunitarias, la desvinculación con la comunidad podría perjudicar la efectividad de toma de acuerdos, y el establecimiento de límites a la corrupción y prácticas de nepotismo y/o de compadrazgo (Carroll, 1992).

La relevancia de que el actor social se fortalezca, radica en que éste es un medio para aprovechar la disposición general de la ciudadanía para resolver sus propios problemas ya que acuerdo con la ENCUP (2012), una tercera parte de la población opina que la sociedad debe resolver sus problemas sin ayuda del gobierno; de hecho sólo la mitad considera que el gobierno es quien debe resolver los problemas de la sociedad. Lo anterior, se confirma con el 77.7% de la población que piensa que los problemas que enfrenta la sociedad deben ser resueltos con la participación del gobierno y la sociedad.

**Gráfica 9. Porcentaje de la sociedad por opinión respecto a quién debe resolver los problemas de la sociedad**



<sup>17</sup>El reporte anual de actividades es una obligación que adquieren todas aquellas OSC que están inscritas en el RFOSC.

<sup>18</sup> En el Almanaque de la Sociedad Civil Mexicana 2012, de las 5917 OSC contabilizadas en los 7 estados que recaba información, el 66% de las OSC realiza acciones de asistencia a grupos vulnerables y de desarrollo comunitario.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012.

Así, la disolución de los actores sociales equivale a perder un medio de canalización de la participación social junto con el conocimiento desarrollado en la atención de esas comunidades, lo que impide que esto se aplique en algún otro grupo de población con características similares.

### **Desaprovechamiento de las potenciales sinergias entre actores sociales y gobierno para el desarrollo social**

Para entender la trascendencia de fomentar el fortalecimiento de los actores sociales sirve mencionar que a pesar de haber numerosos programas federales y estatales relacionados con la defensa de los derechos sociales, acompañados de un importante gasto social de toda la APF destinado a superar la pobreza o la exclusión social; la población mexicana que vive en pobreza representa casi la mitad de la población (45.5%), es decir, 53.3 millones de personas en 2012; resultados que fueron afectados por la crisis financiera de 2009 y la volatilidad de los precios internacionales de alimentos. Entre los efectos de esta crisis mundial destacan fue la prolongada duración del crecimiento del valor de la canasta básica por encima del de la inflación, hasta el primer trimestre de 2010 (de acuerdo con el CONEVAL la única carencia social que se incrementó entre 2008-2010, fue la alimentaria).

Si bien la población que vive en pobreza extrema disminuyó 11.1% entre 2010 y 2012, los esfuerzos de la política social del gobierno siguen presentando importantes retos para reducir el número de personas en situación vulnerable. El CONEVAL estimó que en 2012, había 33.5 millones de personas en situación de vulnerabilidad por carencias sociales y 7.2 millones en situación de vulnerabilidad por ingresos, ambas cifras, fueron mayores a las de 2010 en 4% y 7%, respectivamente. A partir de este concepto se considera como vulnerables a diversos grupos de la población: las niñas, los niños y jóvenes en situación de calle, las personas migrantes, las personas con discapacidad, los adultos mayores y la población indígena, que más allá de ser pobres, viven en situaciones de riesgo.

#### **Cuadro 2. Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012 Porcentajes, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza 2010-2012**

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
<b>Pobreza</b>						
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	52.8	53.3	2.6	2.4
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	39.8	41.8	2.2	2.0
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	13.0	11.5	3.8	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	32.1	33.5	1.9	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	6.7	7.2	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	22.8	23.2	0.0	0.0
<b>Privación social</b>						
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	85.0	86.9	2.3	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	32.4	28.1	3.6	3.5
<b>Indicadores de carencia social</b>						
Rezago educativo	20.7	19.2	23.7	22.6	3.1	2.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	33.5	25.3	3.0	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	69.6	71.8	2.5	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	17.4	15.9	3.6	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	26.3	24.9	3.3	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	28.4	27.4	3.0	2.9
<b>Bienestar</b>						
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	22.2	23.5	2.9	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	59.6	60.6	2.3	2.1

Fuente. Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

En México se observan sensibles diferencias entre los estados más pobres y los que conservan menores índices de pobreza:

**Cuadro 3. Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012**  
**Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional, 2010-2012**

Entidad federativa	Pobreza						Pobreza extrema					
	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio		Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Aguascalientes	38.1	37.8	456.8	467.6	1.9	1.8	3.8	3.4	45.1	42.0	3.4	3.4
Baja California	31.5	30.2	1,019.8	1,010.1	2.2	1.9	3.4	2.7	109.1	91.5	3.4	3.3
Baja California Sur	31.0	30.1	203.0	211.3	2.3	2.1	4.6	3.7	30.3	25.8	3.8	3.5
Campeche	50.5	44.7	425.3	387.9	2.8	2.4	13.8	10.4	116.1	90.7	3.8	3.4
Coahuila	27.8	27.9	775.9	799.3	1.9	2.0	2.9	3.2	81.9	92.7	3.4	3.4
Colima	34.7	34.4	230.3	237.2	2.2	2.1	2.5	4.0	16.7	27.4	3.7	3.7
Chiapas	78.5	74.7	3,866.3	3,782.3	3.2	2.9	38.3	32.2	1,885.4	1,629.2	3.9	3.8
Chihuahua	38.8	35.3	1,371.6	1,272.7	2.1	1.9	6.6	3.8	231.9	136.3	3.7	3.5
Distrito Federal	28.5	28.9	2,537.2	2,565.3	2.1	2.0	2.2	2.5	192.4	219.0	3.5	3.4
Durango	51.6	50.1	864.2	858.7	2.3	2.0	10.5	7.5	175.5	128.0	3.6	3.4
Guanajuato	48.5	44.5	2,703.7	2,525.8	2.4	2.2	8.4	6.9	469.5	391.9	3.5	3.5
Guerrero	67.6	69.7	2,330.0	2,442.9	3.4	3.0	31.8	31.7	1,097.6	1,111.5	4.1	3.8
Hidalgo	54.7	52.8	1,477.1	1,465.9	2.6	2.3	13.5	10.0	364.0	276.7	3.7	3.5
Jalisco	37.0	39.8	2,766.7	3,051.0	2.3	2.1	5.3	5.8	392.4	446.2	3.7	3.5
México	42.9	45.3	6,712.1	7,328.7	2.5	2.0	8.6	5.8	1,341.2	945.7	3.6	3.4
Michoacán	54.7	54.4	2,424.8	2,447.7	2.8	2.6	13.5	14.4	598.0	650.3	3.9	3.7
Morelos	43.2	45.5	782.2	843.5	2.4	2.3	6.9	6.3	125.4	117.2	3.7	3.6
Nayarit	41.4	47.6	461.2	553.5	2.3	2.4	8.3	11.9	92.7	138.7	3.9	4.0
Nuevo León	21.0	23.2	994.4	1,132.9	2.0	2.0	1.8	2.4	86.4	117.5	3.5	3.5
Oaxaca	67.0	61.9	2,596.3	2,434.6	3.2	2.9	29.2	23.3	1,133.5	916.6	4.0	3.8
Puebla	61.5	64.5	3,616.3	3,878.1	2.8	2.6	17.0	17.6	1,001.7	1,059.1	3.9	3.7
Querétaro	41.4	36.9	767.0	707.4	2.2	2.1	7.4	5.2	137.5	98.7	3.6	3.6
Quintana Roo	34.6	38.8	471.7	563.3	2.4	2.3	6.4	8.4	87.5	122.2	3.6	3.5
San Luis Potosí	52.4	50.5	1,375.3	1,354.2	2.6	2.4	15.3	12.8	402.6	342.9	3.8	3.7
Sinaloa	36.7	36.3	1,048.6	1,055.6	2.2	2.2	5.5	4.5	156.3	130.2	3.6	3.7
Sonora	33.1	29.1	905.2	821.3	2.4	2.2	5.1	5.0	140.1	139.8	3.8	3.6
Tabasco	57.1	49.7	1,291.6	1,149.4	2.7	2.7	13.6	14.3	306.9	330.8	3.7	3.6
Tamaulipas	39.0	38.4	1,301.7	1,315.6	2.1	2.0	5.5	4.7	183.4	160.2	3.6	3.6
Tlaxcala	60.3	57.9	719.0	711.9	2.2	2.2	9.9	9.1	118.2	112.2	3.5	3.5
Veracruz	57.6	52.6	4,448.0	4,141.8	2.9	2.7	18.8	14.3	1,449.0	1,122.0	3.9	3.7
Yucatán	48.3	48.9	958.5	996.9	2.7	2.7	11.7	9.8	232.5	200.6	3.8	3.7
Zacatecas	60.2	54.2	911.5	835.5	2.2	1.9	10.8	7.5	164.1	115.3	3.5	3.4
<i>Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>46.1</i>	<i>45.5</i>	<i>52,813.0</i>	<i>53,349.9</i>	<i>2.6</i>	<i>2.4</i>	<i>11.3</i>	<i>9.8</i>	<i>12,964.7</i>	<i>11,529.0</i>	<i>3.8</i>	<i>3.7</i>

Fuente. Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

### **Políticas sociales no logran cabalmente sus objetivos de desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión y cohesión social**

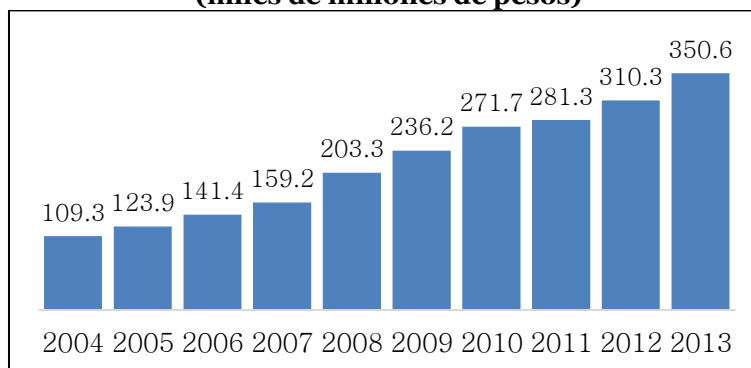
De acuerdo con la CEPAL (2008), los gobiernos, además de promover el desarrollo comunitario a través de generar mayores capacidades educativas y laborales, también deben procurar la inclusión y cohesión social a través de políticas públicas que fomenten la solidaridad entre la población. Señala que si bien reducir la pobreza y la desigualdad es una meta muy deseable, también lo es que la ciudadanía se identifique como parte de un proyecto común y perciban una sociedad más equitativa. De acuerdo con el mismo documento, a menor cohesión, es decir, a menor solidaridad entre distintos grupos y sentido de pertenencia, existe un menor avance en la concertación de pactos entre diversos actores que se perciben como miembros de una comunidad política, para



sustentar en el largo plazo las políticas públicas ya que no existe disposición a ceder en sus intereses individuales en *pro* de favorecer al conjunto.

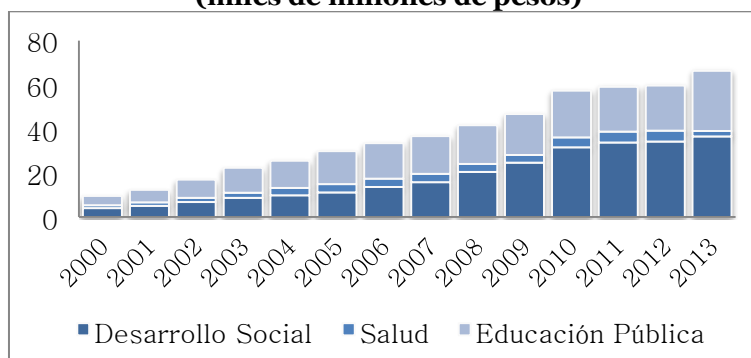
En México, a pesar de que al menos en los últimos 13 años el gasto social del gobierno federal destinado a superar la pobreza a través de las dependencias de la APF ha sido creciente, (particularmente, el destinado al desarrollo social, por ejemplo el PDHO) las estimaciones del CONEVAL reportan que el problema de la pobreza alcanza casi a 5 de 10 mexicanos. Aunque el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional disminuyó de 46.1 a 45.5, el número de personas aumentó de 52.8 millones a 53.3 millones entre 2010-2012.

**Gráfica 10. Gasto del gobierno Federal ejercido en Programas para la Superación de la Pobreza (miles de millones de pesos)**



Fuente: Anexo Estadístico del Primer Informe de gobierno Presidente Enrique Peña Nieto.

**Gráfica 11. Gasto a través del PDHO (miles de millones de pesos)**



Fuente: Anexo Estadístico del Primer Informe de gobierno 2013.

Nota: en el año 2013, se refiere al presupuesto aprobado original.

Desde un enfoque territorial, el 40% de los municipios del país tienen población en pobreza, y se caracterizan por tener población indígena, ser localidades rurales y representar casi tres cuartas partes de quienes viven en ellos. Sin embargo, no sólo hay pobres en las zonas rurales, también hay en las zonas urbanas (65% y 40%, respectivamente) [PND 2013-2018]. Sin embargo, en las ciudades se está observando una ruptura del tejido social, comunitario y familiar. Según las cifras de la ENCUP (2012) el 69% de la población opina que no se puede confiar en las personas. De hecho, el porcentaje de personas que considera que si no se cuida, la gente se aprovechará de ellas aumentó de 73% a 81.4% entre los años 2001 y 2012.

### Limitada participación social en el desarrollo comunitario

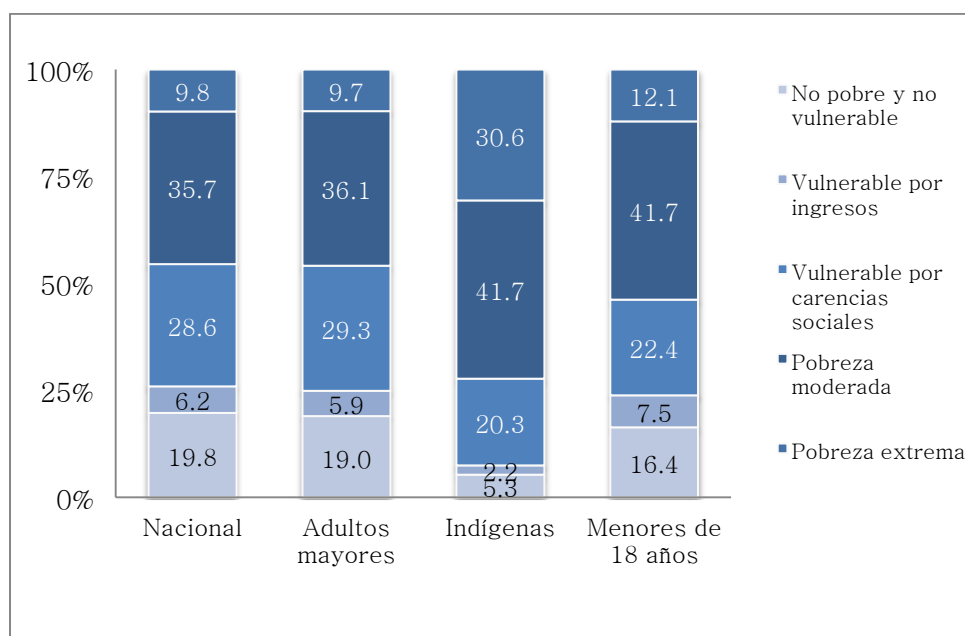
Se ha mostrado que las políticas sociales no bastan para superar la pobreza, la exclusión o la desigualdad en la sociedad, si a esto se agrega la desintegración de los actores sociales por medio

de los cuales también se crea capital humano y promueven acciones para generar cohesión y capital social, se disminuye entonces la posibilidad de atención a la población en situación de vulnerabilidad y exclusión.

Por su parte “[p]ersisten altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones de nuestro país”, donde para superar la inequidad y exclusión es necesario “generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social”. Además, se destacan otros males asociados a la pobreza que también repercuten desfavorablemente en el nivel de vida de la población como son la desigualdad y la discriminación que se presentan tanto en zonas urbanas como rurales y que se manifiestan con el rompimiento del tejido familiar y comunitario, entre otras patologías sociales (PND 2013-2018).

La gráfica siguiente muestra que en México sólo el 19.8% de la población se encuentra en condiciones de no pobreza y no vulnerabilidad, mientras que el resto enfrenta algún tipo de vulnerabilidad social, de pobreza o ambas.<sup>19</sup> El mayor problema de pobreza proviene de la insuficiencia de ingresos y se agudiza en los grupos indígenas, en la población infantil pero sobre todo en las zonas de atención prioritaria. De 2010 a 2012 la población vulnerable por ingreso aumentó de 6.7 millones de personas a 7.2 millones (de 5.9% a 6.2%); mientras que la población vulnerable por carencia social pasó de 32.1 millones de personas (28.1%) a 33.5 millones (28.6%).

**Gráfica 12. México, distribución de la población por indicador de pobreza en distintos grupos de población 2012 (porcentaje)**



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

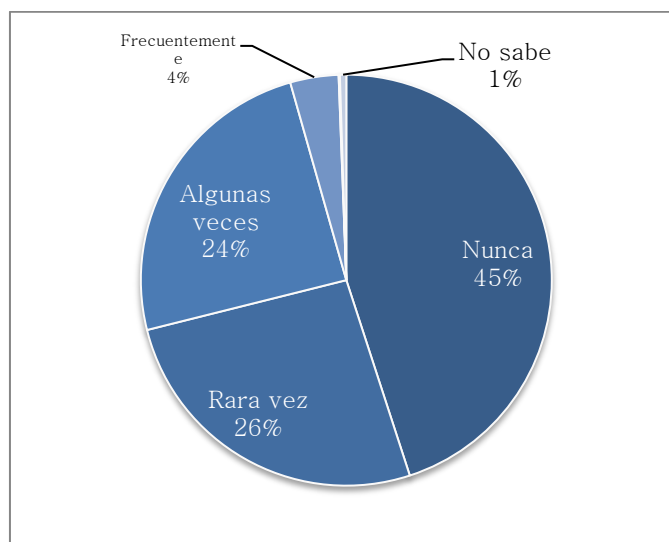
Nota: el porcentaje de pobreza NO incluye al porcentaje de pobreza extrema

Con respecto a la participación social en el desarrollo comunitario, la ENCUP (2012) reporta cifras bajas de participación de la sociedad en acciones colectivas; por ejemplo, un tercio de la ciudadanía afirmó que al verse afectada por un problema que involucra a otras personas, intentó organizarse con ellas para solucionarlo y sólo 6% recurrió a colocar mantas, carteles o fotografías.

<sup>19</sup> De acuerdo con el CONEVAL, una persona es vulnerable por carencia social si tiene al menos una carencia y un ingreso superior a la línea de bienestar. Por otro lado, una persona es vulnerable por ingresos cuando no tiene carencias sociales, pero su ingreso es inferior a la línea de bienestar.

Como puede apreciarse en la gráfica siguiente sólo el 4% de la población acude frecuentemente a reuniones cuyo objeto es resolver los problemas de su localidad, mientras que el 45% nunca acude.

**Gráfica 13. Frecuencia de asistencia a reuniones que tienen por objeto resolverlos problemas del barrio, la colonia o la comunidad (porcentaje)**



Fuente: ENCUP, 2012.

### Síntesis del árbol del problema

Del análisis del árbol del problema se puede concluir 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 ese sector se fortalezca y profesionalice, y que sus acciones sean efectivas, tanto para aportar propuestas alternativas para el desarrollo, como para brindar servicios a la población y colocar temas de interés en la agenda pública; de manera articulada con el gobierno, pero conservando su autonomía. En ese sentido, se considera pertinente que a nivel federal se mantengan, y en su caso diseñen nuevas políticas y programas que de manera articulada promuevan el desarrollo de los actores sociales. Para avanzar en esta dirección, en la siguiente sección se presenta la definición de población potencial y objetivo para orientar una estrategia que, en el marco de las atribuciones de la SEDESOL, fomente el trabajo de actores sociales cuyas acciones impacten en la cohesión y capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.

## Cobertura

El problema central identificado en el árbol del problema es que existen *actores sociales con capacidad limitada para desarrollar acciones de fomento a la cohesión social y al capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión*. En esta sección se profundiza en la caracterización de este problema, partiendo del análisis presentado en el capítulo anterior.

## Antecedentes y magnitud actual del problema

Al mes de octubre de 2013, el RFOSC tenía 23,687 OSC. A partir de las organizaciones registradas, en este apartado se identifican los antecedentes y la magnitud del problema; se define, identifica y cuantifica a la población potencial y la población objetivo; y finalmente, se hace una proyección de la evolución de la población objetivo.

### 2.2.5 Magnitud actual del Problema

A pesar de los avances que se han presentado en los años recientes enfocados a fortalecer al sector, las OSC no sólo en México, sino también a nivel regional, presentan todavía profundas limitaciones para desarrollar acciones que contribuyan al desarrollo social. Esta situación es resultado de las condiciones en las que históricamente se desarrollaron estos actores sociales, y en el caso de México no está claro que la publicación de la LFFAROSC y la creación del RFOSC hayan sido suficientes para fortalecer a las OSC, más allá de tener un control administrativo de las acciones que realizan a través de su inscripción en el RFOSC (Hernández, 2012).

Al respecto, en el 12º Congreso de Investigación sobre el Tercer Sector, se reconoció que en América Latina “... se presenta un importante reto en la creación de capacidades técnicas, científicas, gerenciales por parte de las organizaciones que prestan servicios sociales en coordinación con los gobiernos. La endémica escasez de recursos y el reto de la supervivencia de las organizaciones son riesgos de primer orden, pues es necesario preservar su carácter autónomo, crítico y representativo de intereses y causas desde la sociedad...” (Hernández, 2012). Las limitaciones de los actores sociales, son principalmente:

- a. Poca capacidad de participación de las OSC en el fomento a la transparencia y rendición de cuentas.
- b. Escasos espacios de participación de los actores sociales en la defensa de los derechos humanos y fortalecimiento del estado de derecho.
- c. Baja capacidad para contribuir y participar en la formulación, financiamiento y prestación de servicios públicos.
- d. Limitada inclusión de los sectores más vulnerables en la generación de políticas públicas.
- e. Escasa contribución de los actores sociales en la esfera pública.

Considerando que la población afectada por el problema es el conjunto de OSC, habría que concluir que dado el incremento en su número, el problema ha crecido recientemente. Sin embargo, bajo otro enfoque, en el cual las OSC constituyen actores que pueden contribuir a la solución de problemas sociales y que por ello la LFFAROSC los considera organismos de interés público, podría considerarse que han aumentado los potenciales aliados del gobierno para la atención de la población.

El interés de analizar, y en su caso atender la problemática de estos actores sociales, radica en lo siguiente: si bien la intervención gubernamental a través de estrategias generales y enfocadas a atender a sectores amplios de la población puede ser efectiva, tiene poca capacidad para atender condiciones específicas y puntuales de desarrollo social focalizadas en grupos de menor dimensión. En ese marco, las OSC pueden ser el conducto para atender estas necesidades focalizadas, pero la poca capacidad operativa de muchas organizaciones como resultado de la insuficiencia de recursos, limita su participación para atenderlas a favor de los grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad cercanos a las OSC, a pesar de la flexibilidad operativa que tienen como consecuencia de su dimensión (Verduzco *et al*, 2009).

## 2.3 Definición, identificación, cuantificación y caracterización de la población potencial

### Definición de Población potencial

La población potencial se define como “la población que presenta la necesidad y/o problema que el programa busca resolver y que por ende pudiera ser elegible para su atención”. En este sentido, se define a la población potencial como **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<sup>20</sup>**, misma que asciende a **7,014 actores sociales** al cierre de 2013.

### Identificación de la población potencial

La población potencial está conformada por dos tipos de actores sociales, en primera instancia las OSC y en segundo lugar las IES y los CI, mismas que tendrán que cubrir una serie de criterios para ser potencialmente atendidas por el Programa; los cuales se describen a continuación:

- **Criterios para las OSC:** La LFFAROSC establece que para que una organización sea sujeta de los apoyos y beneficios de los programas de orden federal, debe estar inscrita en el RFOSC y contar con la clave del registro (CLUNI). Asimismo, las Reglas de Operación del PCS 2013, establecen que las OSC deberán tener el estatus de activas<sup>21</sup> al momento de presentar su proyecto de desarrollo social.
- **Criterios para las IES y CI:** Este tipo de instituciones se consideran actores clave para los objetivos del programa, por lo que potencialmente podrán ser sujetos de atención todos aquellos que cuenten con proyectos de desarrollo social.
- **Criterios de participación de los actores sociales en proyectos de desarrollo social:** Con el objetivo estimar una demanda de actores sociales potencialmente susceptibles de ser atendidos por el programa, se estimaron aquellos actores sociales que entre 2009 y 2013 presentaron al menos un proyecto de desarrollo social que cumple con los criterios de participación establecidos<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Se entiende como proyectos de desarrollo social a los proyectos presentados ante el INDESOL por los actores sociales entre 2009 y 2013 (demanda de apoyos efectiva)

<sup>21</sup> Acuerdo No. 10/12 de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. (Febrero, 2010).

<sup>22</sup> Se validó que el Proyecto cumpliera con los requisitos mínimos para participar.

### Cuantificación de Población potencial

Al cierre de 2013, se estima que existían un total 7,014 actores sociales que cumplen con los criterios establecidos, en su gran mayoría OSC (98.7%).

**Cuadro 4. Población potencial del PCS**

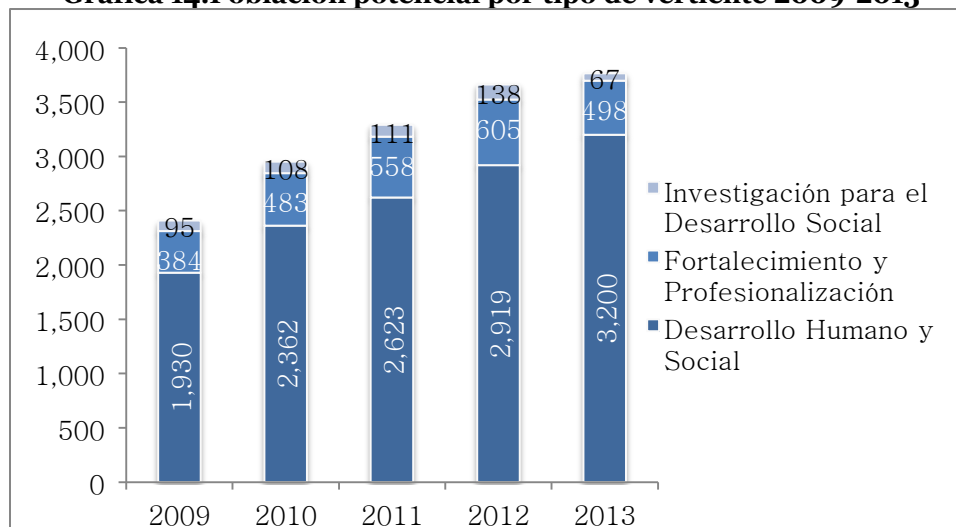
Actores Sociales	Total
OSC activas	6,925
IES y CI	89
Total	7,014

Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

### Caracterización de la población potencial

En esta sección, se realizará una descripción de las principales características de los actores sociales ubicados dentro de la población potencial. En este sentido, el promedio de la participación por vertiente entre 2009 y 2013, muestra que la mayor parte de los actores sociales pertenecientes a la población potencial se enmarcan en la vertiente de desarrollo humano y social con una concentración de 80.9%, seguido de la vertiente de fortalecimiento institucional (13.4%) y una pequeña parte de ellos dentro de la vertiente de investigación para el desarrollo social (2.8%). Cabe aclarar que la suma de la población potencial por año no corresponde al total de la población potencial porque puede darse el caso de que un actor social cumpliera los requisitos en más de un año.

**Gráfica 14. Población potencial por tipo de vertiente 2009-2013**

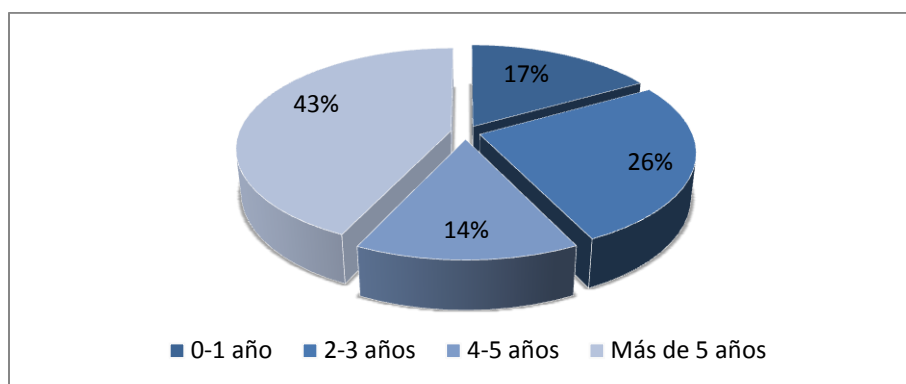


Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

Los actores sociales históricamente se han caracterizado por la capacidad de incidir en la sociedad. En este sentido, este es uno de los elementos que impulsa el PCS pues toma en consideración la trayectoria de los actores al momento de la dictaminación. De esta misma forma, la población potencial se caracteriza por una larga trayectoria en el trabajo realizado en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad y rezago, en promedio, el 43% de los actores sociales cuentan con más de 5 años de experiencia entre 2009 y 2013 (ver gráfica 15).

**Gráfica 15. Población potencial por tiempo de experiencia 2009-2013**



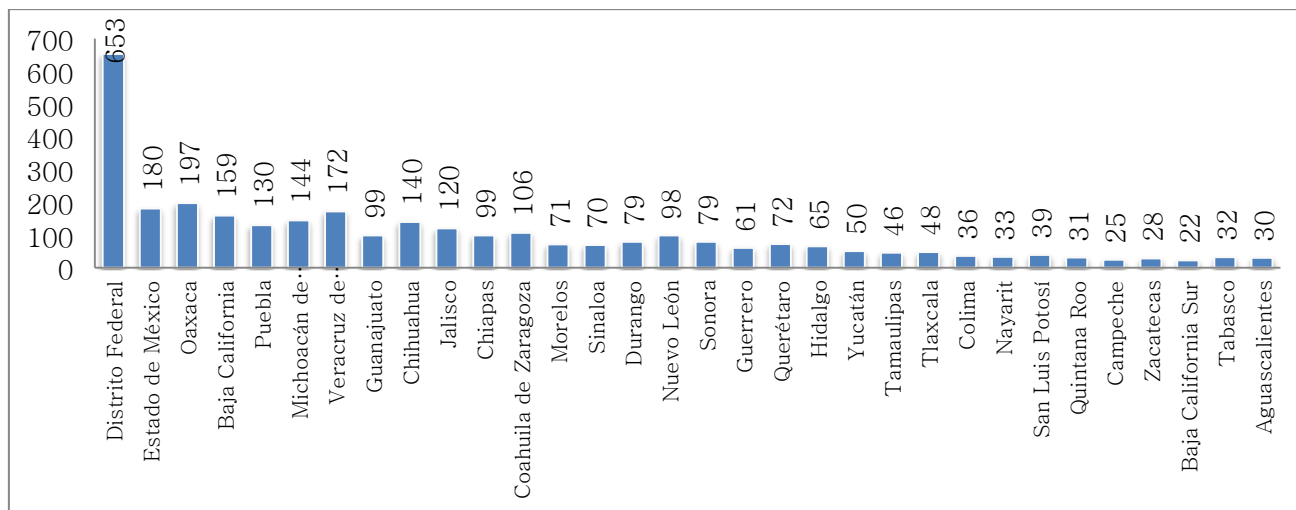


Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

La capacidad de los actores sociales de incidir sobre los distintos grupos vulnerables depende de su ubicación geográfica pues las necesidades son distintas en las distintas poblaciones. Para la caracterización geográfica de los actores sociales se utilizarán dos variables. La primera se relaciona con la entidad de registro, es decir, el domicilio donde se encuentra ubicado el actor social. La segunda por su parte, tiene relación con las entidades en donde los actores sociales planean realizar sus actividades y esta variable se entenderá como incidencia potencial.

Para la primera variable, de registro<sup>23</sup>, en promedio, en el periodo comprendido entre 2009 y 2013, a nivel nacional, el 50% de los actores sociales pertenecientes a la población potencial se concentran en 7 entidades federativas: el Distrito Federal, el Estado de México, Oaxaca, Baja California, Puebla, Michoacán y Veracruz. De estas entidades, destaca el Distrito Federal que concentra a poco más del 20% del total de registro de actores sociales y que resulta natural por la gran actividad social y política de la capital del país.

<sup>23</sup> Se refiere al domicilio donde se ubican los actores sociales.

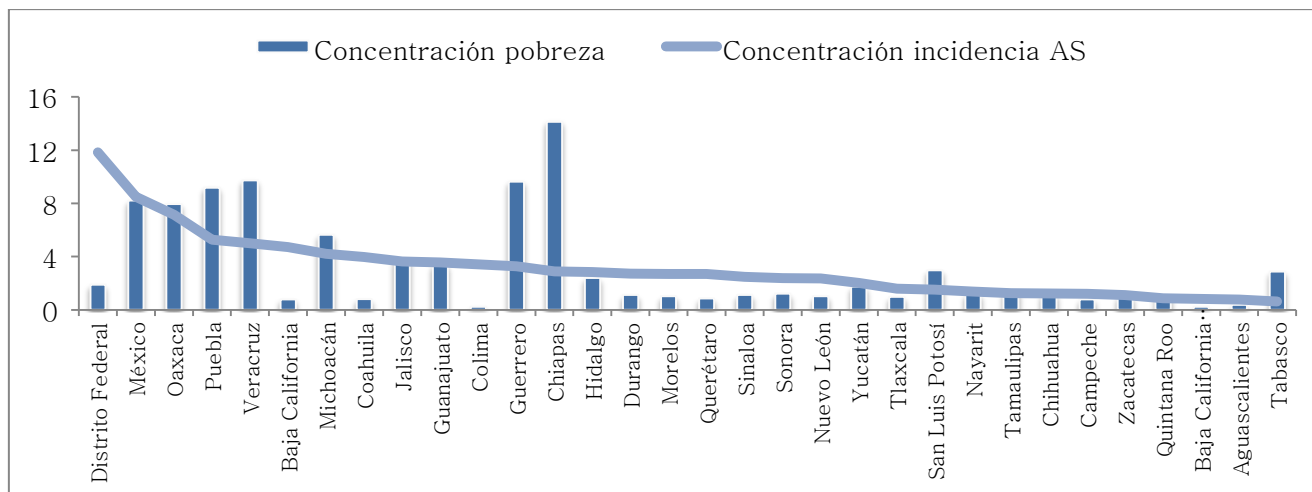
**Gráfica 16. Población potencial por entidad**

Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

Para observar el impacto de los actores sociales, se procede a realizar comparaciones entre diversas variables relacionadas con la pobreza, marginación y vulnerabilidad con la posible incidencia de los actores sociales. La entidad de registro no refleja forzosamente las entidades en la que los actores sociales tienen incidencia; sin embargo, el registro del INDESOL permite observar las entidades en las que estos actores trabajan<sup>24</sup>. En este sentido, se observa que el Distrito Federal, el Estado de México y Oaxaca son las entidades con mayor participación de los actores sociales. Destaca que no existe una diferencia significativa entre las entidades de registro y la presencia de actores sociales a excepción del Distrito Federal pero entidades como Tabasco y Aguascalientes tienen bajo registro de actores sociales y dichos actores no tienen una presencia significativa en estas entidades.

<sup>24</sup> Un actor social puede tener varias entidades de incidencia registradas.

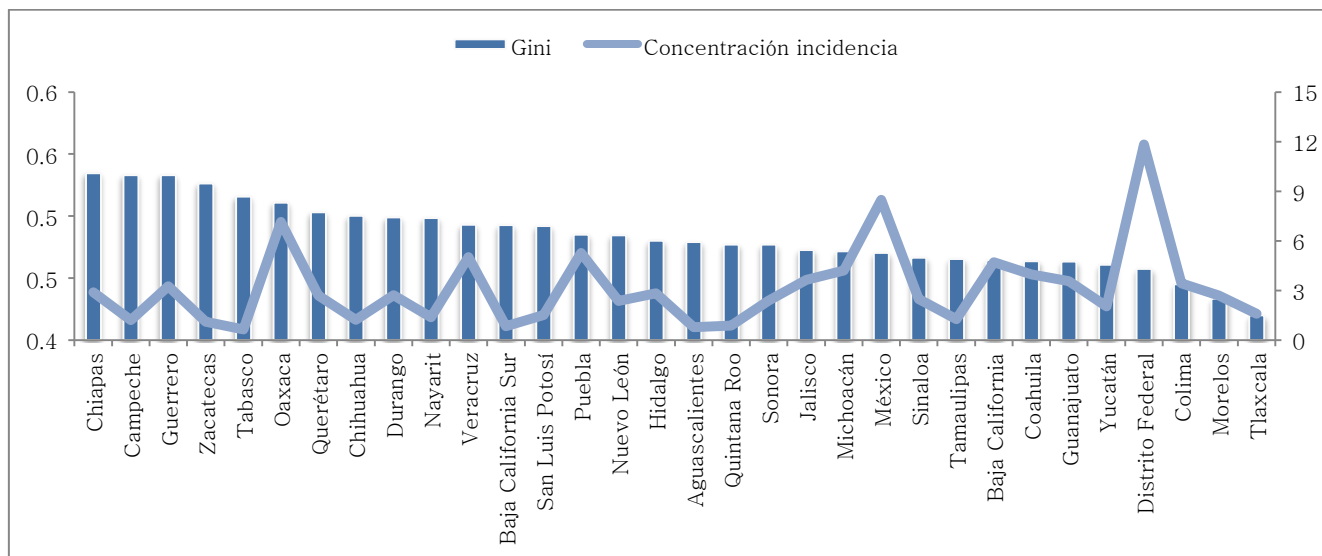
**Gráfica 17. Concentración potencial de incidencia de actores sociales y pobreza extrema**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL y CONEVAL.

Por su parte, la primera variable que se analiza es la pobreza extrema y se observa que el comportamiento no resulta particularmente descriptivo ya que únicamente existe una gran concentración de actores sociales y una baja concentración de pobreza en el Distrito Federal. Cabe destacar que estudios recientes han demostrado que el Distrito Federal cuenta con un gran número de personas en pobreza extrema pero por el tamaño de la población de este espacio geográfico, la concentración de pobreza es baja. Destaca también el estado de Chiapas por la gran concentración de pobreza y la escasa concentración de actividad por parte de los actores sociales. Es decir, a pesar de que Chiapas tiene 99 actores sociales registrados en 2013, el impacto de los actores sociales registrados en otras entidades con incidencia en Chiapas es limitado.

**Gráfica 18. Concentración potencial de incidencia de actores sociales y el coeficiente de Gini**

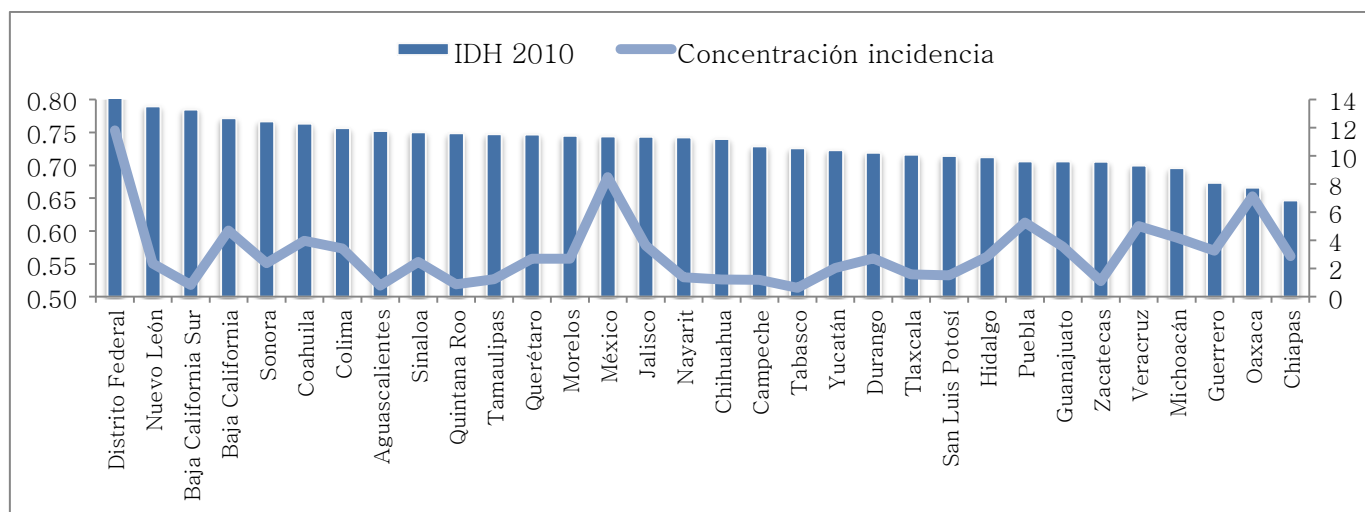


Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL y CONEVAL.

El coeficiente de Gini permite medir la desigualdad y toma valores entre cero y uno en donde cero corresponde a la perfecta igualdad y uno a la perfecta desigualdad. Al contrastar este índice con la concentración potencial de la incidencia de actores sociales, se observa que Chiapas, Campeche,

Guerrero y Tabasco presentan los grados más notorios de desigualdad y son también de los estados con la menor incidencia potencial de actores sociales. Por el contrario, estos actores sociales que se consideran parte de la población potencial, declaran que podrían incidir de mayor forma en entidades como el Distrito Federal y el Estado de México en donde el coeficiente de Gini es menor y por tanto existe una menor desigualdad.

**Gráfica 19. Distribución de la población potencial y su relación con el índice de desarrollo humano**



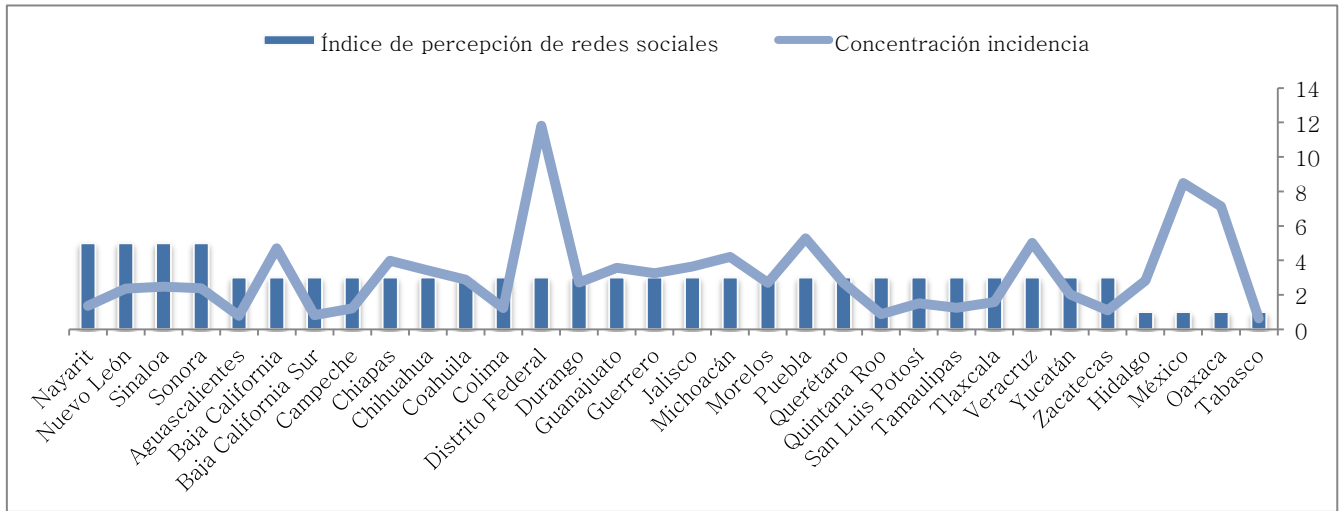
Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL y PNUD.

Por su parte, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador de desarrollo humano por país, construido a partir de los parámetros de vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El índice toma valores entre cero y uno y entre más grande sea el valor, mayor desarrollo existirá. Al cruzar esta información con la concentración de población potencial, no es posible establecer un patrón ya que existen entidades con un elevado grado de desarrollo y con una baja concentración de actores sociales como Baja California Sur o Aguascalientes. Por el contrario, existen entidades como Oaxaca con una gran concentración de incidencia de actores y un índice inferior al promedio nacional. En este sentido, se presume que la gran concentración de actores sociales en esta entidad es consecuencia de la gran desigualdad y pobreza en que vive la población.

Finalmente, el índice de percepción de redes sociales es una variable construida por CONEVAL que refleja la percepción que las personas de 12 años o más tienen acerca de la dificultad de contar con apoyo de redes sociales en situaciones hipotéticas como ser cuidado en una enfermedad, obtener dinero, conseguir trabajo, ser acompañada o acompañado al doctor, obtener cooperación para realizar mejoras en la colonia o localidad o, cuidar a los niños y niñas del hogar.

En este sentido, si bien el Distrito Federal tiene una mayor concentración de actores sociales, su índice de percepción de redes sociales 2012 es medio. Por su parte, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Sonora muestran una percepción alta de redes sociales, al mismo tiempo se evidencia una menor concentración de actores sociales. Finalmente, Oaxaca, el Estado de México e Hidalgo cuyo índice de redes sociales es bajo, muestran en promedio, una mayor concentración de actores sociales que el resto del país.

**Gráfica 20. Distribución de la población potencial y su relación con el índice de percepción de redes sociales**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL y CONEVAL.

## 2.4 Definición, identificación, cuantificación y caracterización de la población objetivo

### Definición de la población objetivo

La población objetivo es un “subconjunto de la población potencial que el Programa podría atender en el corto y mediano plazo, tomando para ello en consideración las limitaciones financieras e institucionales existentes”. En el presente documento, se define la población objetivo como **el subconjunto de 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 de actores sociales dentro de la población potencial que cumplen los criterios de selección vigentes para realizar proyectos de desarrollo social**, la cual al cierre de 2013 asciende a **5,049 actores sociales**.

### Identificación de la población objetivo

La población objetivo es el segmento de la población potencial en el que el PCS puede incidir. Para cuantificarla, se consideran las características que un proyecto debe tener para ser elegido y apoyado. Para ello, se identifican aquellos actores sociales que al menos en una ocasión han presentado un proyecto de desarrollo social con carácter de elegible en el periodo 2009-2013. El carácter de elegible se obtiene tras el proceso de dictaminación de proyectos referido en las Reglas de Operación vigentes del Programa, donde entre otros atributos se valoran los siguientes criterios:

- Sujetarse a los objetivos y vertientes establecidas.
- Cumplir con los montos y criterios presupuestales definidos.
- Contar con un problema a atender claramente definido, estableciendo las causas que dan origen al mismo.
- Contar con un proyecto dirigido a población en situación de pobreza, exclusión, marginación, discapacidad, desigualdad por género o vulnerabilidad social o bien, generar conocimientos que contribuyan a la mejora de sus condiciones de vida; privilegiando los principios de respeto a la dignidad de las personas e inclusión.
- Plantear criterios viables para seleccionar e identificar las necesidades de la población beneficiaria.
- Mantener coherencia entre el nivel o niveles de impacto que se prevé lograr y las líneas de acción propuestas.
- Mantener concordancia entre diagnóstico, objetivos, líneas de acción y acciones del proyecto

### Cuantificación de la población objetivo

Al cierre de 2013, se estima que existían un total 5,049 actores sociales que cumplen con los criterios de selección establecidos, donde 4,089 son OSC y 60 son IES o CI lo que representa el 72% de la población potencial.

**Cuadro 5. Población Objetivo del PCS**

<b>Actores Sociales</b>	<b>Total</b>
OSC	4,989
IES y CI	60

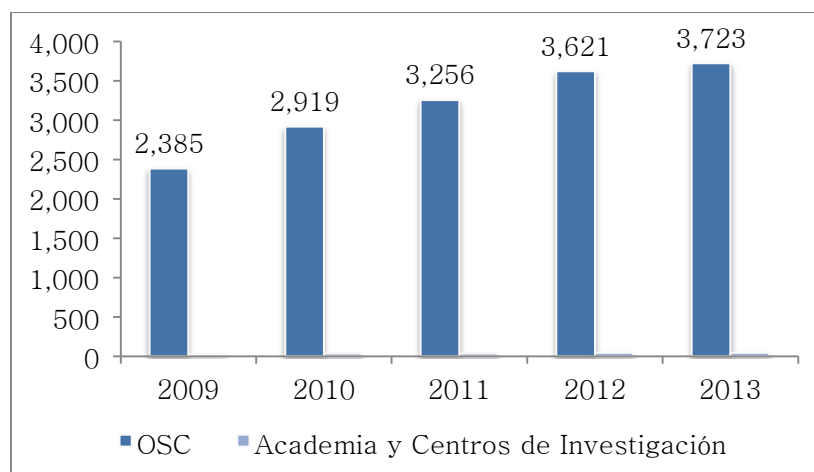
Total	5,049
-------	-------

Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

### Caracterización de la población objetivo

De acuerdo a las estimaciones realizadas para la población objetivo, destaca que el 99% de los actores sociales considerados dentro de la población potencial son OSC. De igual forma, se observa un crecimiento constante de estos actores entre 2009 y 2013. La diferencia entre actores sociales de la población objetivo provenientes de las OSC y academia y CI es significativa, y el crecimiento se explica por el aumento en el nivel de registro ante el RFOSC.

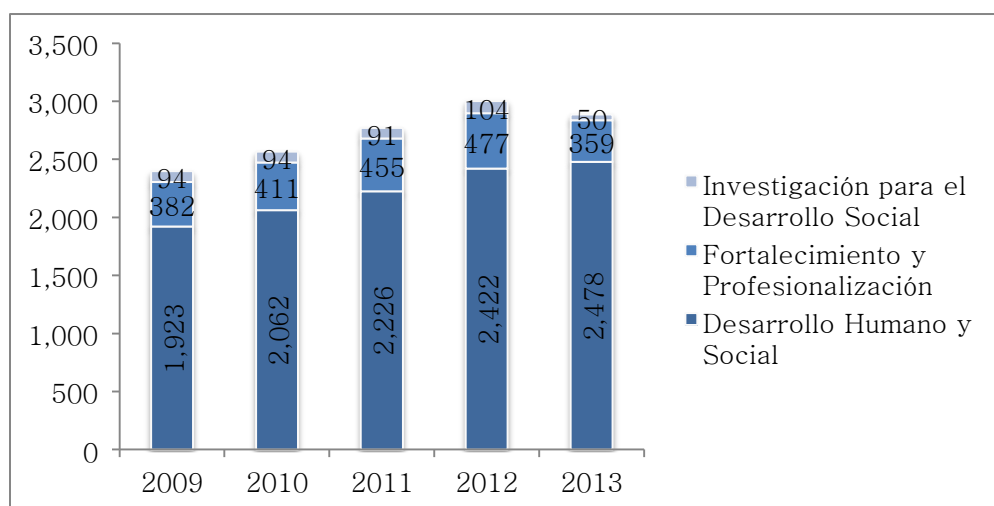
**Gráfica 21. Población objetivo 2009-2013**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

En relación a la vertiente en la que participa la población objetivo, destaca que aproximadamente el 80% de los actores sociales está enfocado al desarrollo humano y social y que la vertiente con menor número de actores es la de investigación para el desarrollo social.

**Gráfica 22. Población objetivo por tipo de vertiente 2009-2013**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

A nivel nacional, la población objetivo se encuentra concentrada en su mayoría en el Distrito Federal, ya que más del 19% de los actores sociales la declaran como entidad de registro<sup>25</sup>. De igual manera entidades como Aguascalientes, Baja California Sur, Quintana Roo, Tabasco y Zacatecas apenas suman un poco más del 4% del registro de actores sociales.

**Cuadro 6. Cantidad y porcentaje de OSC por entidad federativa 2013**

	OSC	%
Distrito Federal	550	19.05%
Oaxaca	188	6.51%
Baja California	159	5.51%
Estado de México	151	5.23%
Puebla	133	4.61%
Veracruz de Ignacio de la llave	122	4.23%
Michoacán de Ocampo	118	4.09%
Chihuahua	111	3.84%
Guanajuato	99	3.43%
Chiapas	93	3.22%
Coahuila de Zaragoza	93	3.22%
Jalisco	88	3.05%
Sinaloa	79	2.74%
Morelos	78	2.70%
Nuevo León	78	2.70%
Sonora	75	2.60%
Durango	73	2.53%
Querétaro	72	2.49%
Yucatán	66	2.29%
Hidalgo	58	2.01%
Guerrero	57	1.97%
Tamaulipas	45	1.56%
Colima	43	1.49%
Tlaxcala	42	1.45%
Nayarit	37	1.28%
Campeche	31	1.07%
San Luis Potosí	30	1.04%
Quintana Roo	28	0.97%
Zacatecas	27	0.94%
Baja California Sur	25	0.87%
Tabasco	22	0.76%
Aguascalientes	16	0.55%
Total nacional	2887	100%

Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

En relación al análisis de la población objetivo con algunas variables de desarrollo social, los resultados varían significativamente de los obtenidos en la población potencial en términos de la incidencia de los actores sociales<sup>26</sup>.

Al analizar la pobreza y la concentración de la población objetivo de actores sociales por entidad, destaca el caso del Estado de México que cuenta con una mayor concentración de pobreza y también de población objetivo de actores sociales y este mismo comportamiento se observa en Oaxaca; por el contrario, entidades como Baja California, y Nuevo León cuentan con una

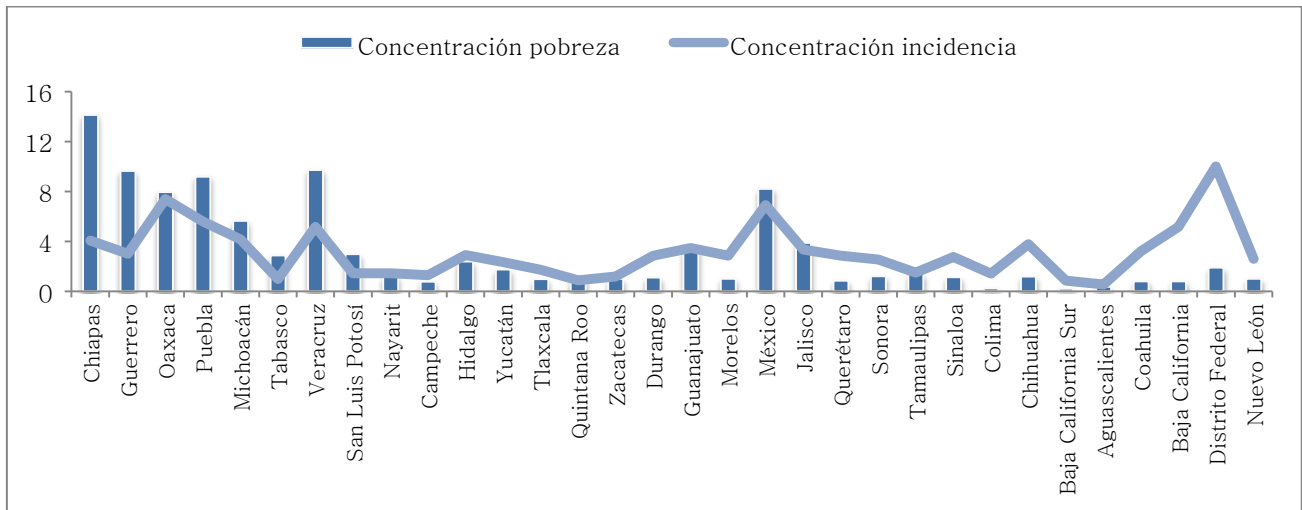
<sup>25</sup> Se refiere al domicilio donde se ubican los actores sociales.

<sup>26</sup> Un actor social puede tener varias entidades de incidencia registradas.



concentración inferior a la del promedio nacional en pobreza y también cuentan con una mayor concentración de actores sociales. Destaca Tabasco por tener una alta concentración de pobreza y una baja concentración de la incidencia de los actores sociales.

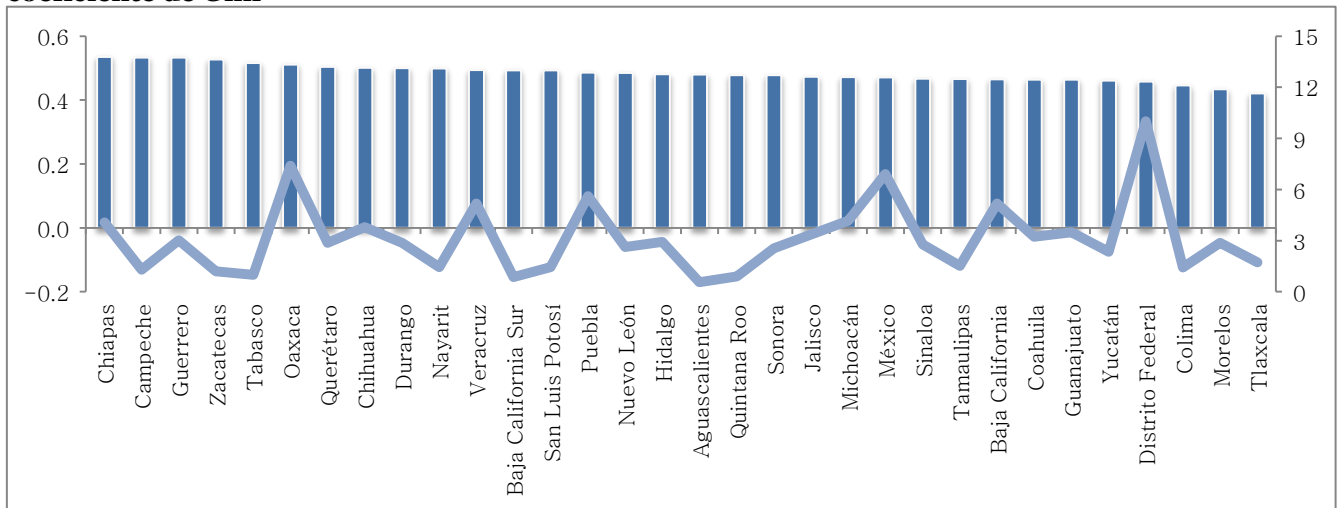
**Gráfica 23. Concentración incidencia de actores sociales de la población objetivo y pobreza extrema**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL y CONEVAL.

En relación al coeficiente de Gini, no se observa un patrón claro; sin embargo, es posible mencionar al Distrito Federal por tener uno de los coeficientes más bajos y una concentración mayor de actores sociales; así como Tlaxcala y Morelos con un Gini tendiente a la igualdad pero una concentración relativamente inferior al del promedio por lo que se observan resultados contrapuestos entre estos escenarios.

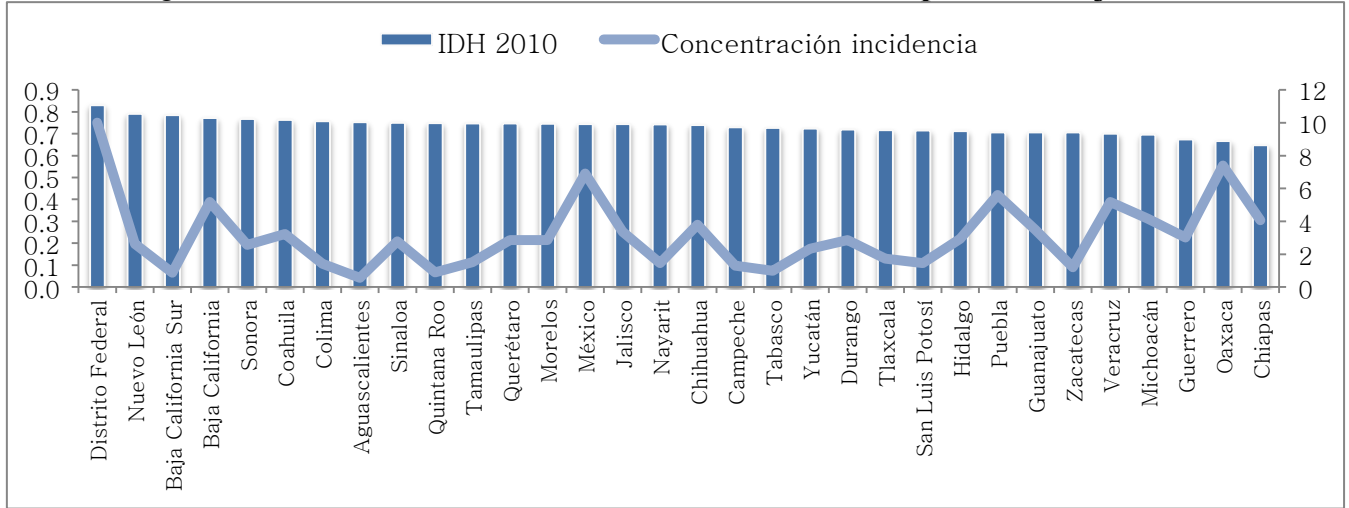
**Gráfica 24. Concentración de incidencia de actores sociales de la población objetivo y coeficiente de Gini**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL y CONEVAL.

En cuestión de desigualdad y desarrollo humano, ninguna conclusión puede obtenerse pues el comportamiento no sigue ningún patrón ya que hay alta concentración de actores sociales en entidades de mayor y menor desigualdad aunque parece tener un nivel mayor en entidades de menor desigualdad. Sin embargo, parece existir el comportamiento contrario con el IDH pues, en promedio, existe una mayor concentración en estados con menor desarrollo humano.

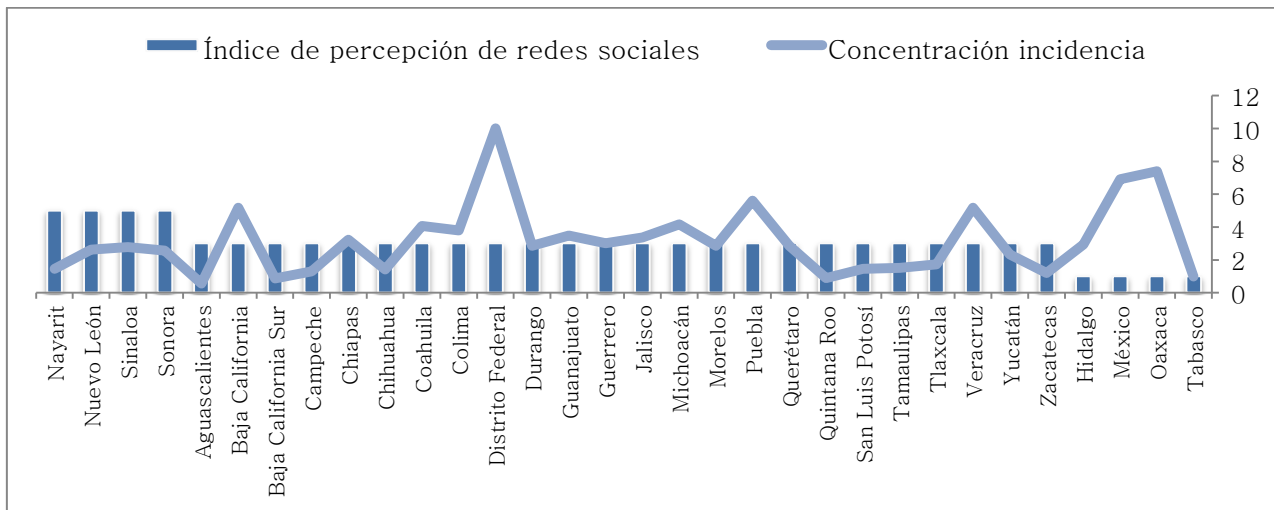
**Gráfica 25. Concentración de incidencia de actores sociales de la población objetivo e IDH**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL y PNUD.

Finalmente, la relación entre el índice de percepción de redes sociales y la concentración de actores sociales por entidad muestra un comportamiento similar al observado en la población potencial ya que las entidades con mayor concentración de actores sociales tienden a tener una percepción media o baja y las de menor número de actores una percepción alta.

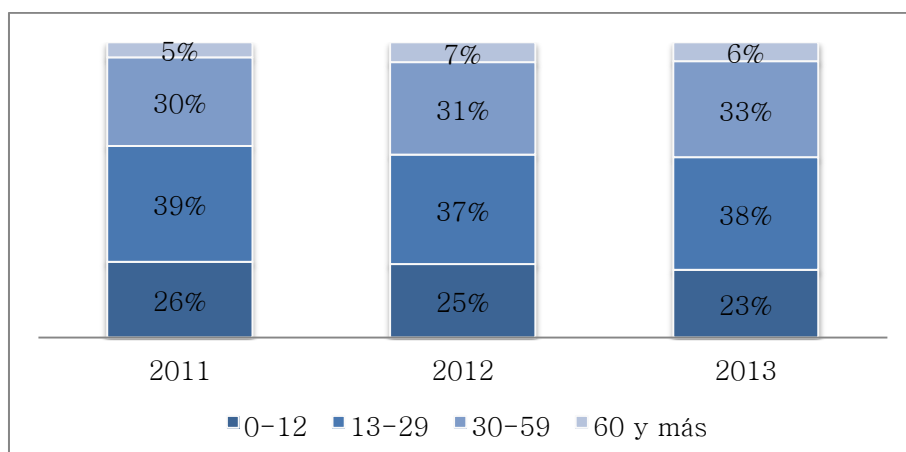
**Gráfica 26. Distribución de la población objetivo y su relación con el índice de percepción de redes sociales**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL y CONEVAL.

En cuestión de grupos etarios, los proyectos presentados por parte de la población objetivo entre 2011 y 2013, buscaron mayoritariamente incidir en el grupo de población que va de los 13 a los 29 años de edad. Cabe destacar que estas proporciones se mantienen a lo largo de los tres años observados por lo que se considera que este patrón podría continuar para los años subsecuentes.

**Gráfica 27. Incidencia estimada de la Población objetivo por grupos de edad 2011-2013**

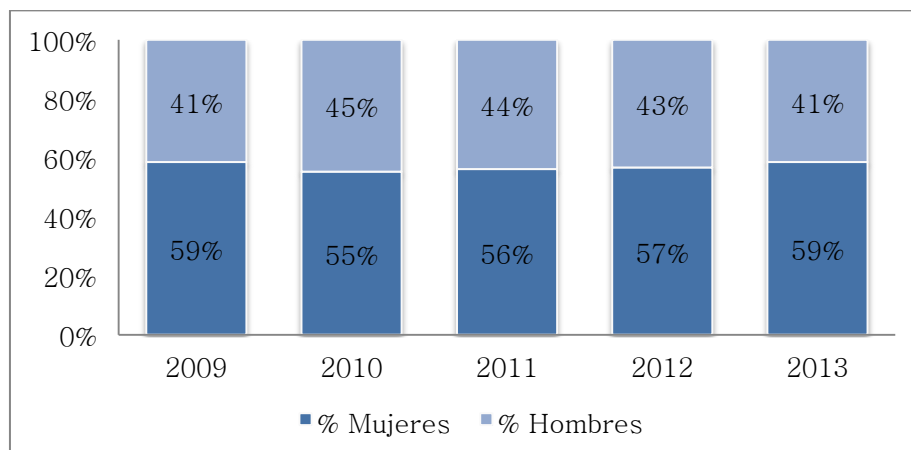


Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL y CONEVAL.

Nota: No se cuenta información en los mismos rangos de edad para 2009 y 2010.

Por su parte, la evaluación por género considera que los actores sociales entre 2009 y 2013 proponen atender principalmente a personas del género femenino y que desde 2010 esta proporción ha sido mayor; sin embargo, la diferencia entre estos grupos no resulta significativa y se espera que en los siguientes años esta tendencia sea similar (ver gráfica 28).

**Gráfica 28. Incidencia estimada de la Población objetivo por género 2009-2013**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL y CONEVAL.

Finalmente, el análisis presupuestal muestra que en total, la población objetivo entre 2009 y 2013 ejerció cerca de 2,000 millones de pesos distribuidos de acuerdo al cuadro 7. En este sentido, destaca que aproximadamente el 60% de los recursos provienen del PCS y el 40% restante de las OSC.

**Cuadro 7. Presupuesto ejercido 2009-2013**

Análisis Presupuestal

	2009	2010	2011	2012	2013
Costo AREP	143,000,000	195,000,000	148,000,000	166,000,000	132,000,000
Costo PCS	215,000,000	272,000,000	231,000,000	266,000,000	191,000,000

Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

## Evolución prevista de la población potencial y objetivo

Para calcular la evolución de la población potencial y objetivo del PCS para el periodo 2014-2018, se calculó la tasa de crecimiento anual promedio del periodo 2009-2013 por tipo de actor social, tanto de la población potencial, como objetivo; manteniendo todo lo demás constante. Posteriormente, se aplicaron dichas tasas de crecimiento a la población potencial y objetivo del presente diagnóstico.

### Tasas de crecimiento anual promedio

- OSC clasificadas como población potencial: 12.0%.
- IES y CI clasificados como población potencial: 17.5%.
- OSC clasificadas como población objetivo: 4.8%.
- IES y CI clasificados como población objetivo: 12.4%.

**Cuadro 8. Población objetivo 2014-2018**

Población potencial			Población objetivo				
Año	OSC	IES y CI	Total actores sociales	Año	OSC	IES y CI	Total actores sociales
2014	7,754	105	7,859	2014	5,229	67	5,297
2015	8,683	123	8,806	2015	5,482	71	5,552
2016	9,102	129	9,231	2016	5,746	74	5,820
2017	9,541	135	9,675	2017	6,023	78	6,100
2018	10,000	141	10,142	2018	6,313	81	6,395

Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

Es importante resaltar que el RFOSC es dinámico ya que cada año se integra un número desigual de organizaciones que además se agrupan en diferentes vertientes por lo que el cálculo que se hace para la evolución es sólo una aproximación del comportamiento de los actores sociales considerando condiciones estables en su comportamiento.

## 2.5 Conclusiones del diagnóstico

Los modelos actuales de desarrollo consideran a la participación social como eje esencial para el logro de objetivos de crecimiento y equidad. En México, la búsqueda de alternativas de desarrollo mediante la participación de la sociedad civil organizada tiene su origen a principios del siglo XX, sin embargo, el impulso de los actores sociales desde una visión de Estado se da a partir de las reformas constitucionales al artículo 26 a principios de los años ochenta. Este hecho, se vio acompañado de la articulación de la sociedad civil para la atención de la emergencia por los sismos de 1985. Asimismo, en los años noventa surgen diversos movimientos de los actores sociales, y como resultado de años de esfuerzo, el 9 de febrero de 2004, se publicó en el DOF la LFFAROSC. Actualmente, el gobierno de la República coadyuva al fomento y fortalecimiento de los actores sociales por su relevancia en el desarrollo social del país.

El problema central identificado en el árbol de problemas es que existen *Actores sociales con capacidad limitada para desarrollar acciones de fomento a la cohesión y al capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión*. La literatura revisada permite concluir que los nuevos modelos de desarrollo consideran las políticas de fomento de las actividades de los actores sociales como un factor clave para el logro de resultados con un enfoque participativo, de acceso a derechos y de inclusión social, por lo que una intervención pública relacionada es ampliamente justificada.

Entre las principales causas de este problema, que se traducen en retos para el desarrollo de los actores sociales, y por tanto en posibles resultados a lograr mediante una estrategia pública de intervención se encuentran:

1. Un insuficiente nivel de involucramiento de los actores sociales en las acciones orientadas al desarrollo social, debido a la existencia de pocos o ineficaces mecanismos que permitan su articulación adecuada con el gobierno.
2. Limitados recursos públicos para la realización de acciones por parte de los actores sociales. La escasez de recursos se traduce en diferentes problemáticas que forman un círculo vicioso que limita la profesionalización de las organizaciones y desalienta la participación ciudadana.
3. Se observa un insuficiente desarrollo institucional de los actores sociales caracterizado por insuficiencia de capacidades técnicas, administrativas y operativas que impiden a los actores sociales tener más y mejores alcances con las actividades que realizan.
4. La insuficiente información sobre el impacto y valor del trabajo de los actores sociales resta visibilidad al trabajo realizado por este sector, a pesar de ser muy especializadas.
5. La nula o escasa sinergia entre actores sociales limita el alcance y articulación de sus esfuerzos, así como la generación y socialización de aprendizajes en pro del desarrollo social.

En los últimos años (2009-2013), un gran número de actores sociales en la población potencial, se centraron en la vertiente del PCS sobre “Desarrollo Humano y Social”, destacando que estos cuentan, en promedio con más de 5 años de experiencia en sus actividades. Asimismo, se evidenció que los domicilios no necesariamente coinciden con el lugar de incidencia de sus actividades. Por su parte, los actores sociales dentro de la población objetivo reportan al momento de presentar sus proyectos, que podrán incidir en una mayor proposición sobre la población joven. Adicionalmente, que se ha buscado incidir relativamente más sobre las mujeres.

En última instancia, los problemas antes descritos, tienen como efecto una limitada participación social en el desarrollo comunitario. Esto se debe por un lado a que las políticas sociales no logran cabalmente sus objetivos de desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión y cohesión social, es decir, sigue habiendo un importante sector de la población desatendido por no aprovechar la potencial contribución de los actores sociales a este respecto. Por otro lado, al tener limitaciones para su desarrollo, se reducen las actividades de los actores sociales y por tanto se desvinculan de la sociedad. Es decir, si existe debilidad de los actores sociales, estos pueden tener una corta vida o alcances limitados, lo que causa una pérdida de conocimiento y la desaparición de la vinculación gestada con la población beneficiaria.







## **Análisis Teórico**

En general, los estudios teóricos disponibles sobre la participación de OSC en la esfera de lo público sostienen que fomentar el fortalecimiento de los actores sociales, se puede traducir en los siguientes efectos positivos para el desarrollo social:

1. Fomenta la transparencia y rendición de cuentas.
2. Promueve y defiende los derechos humanos y el estado de derecho.
3. Contribuye a la formulación, al financiamiento y a la prestación de servicios públicos.
4. Promueve la participación de los sectores más pobres y excluidos en las políticas públicas y la toma de decisiones.
5. Incorpora a más actores sociales a la esfera pública.

En el mismo sentido, las OSC utilizan, en general, dos tipos de mecanismos para incidir en el gobierno y ubicar sus acciones en el escenario político:

1. La participación directa en instancias convocadas por el propio gobierno, donde se diseña, ejecuta, evalúa y proponen políticas públicas. En particular, la co-ejecución con el gobierno de programas y proyectos.
2. La generación o articulación de redes con otras organizaciones sociales u OSC, para la difusión pública del problema de la pobreza y su inclusión en la agenda pública.

Las OSC tienen en general tres formas de participación conjunta con el gobierno. Una primera alternativa es trabajar en forma mancomunada y coordinada con el gobierno. Bajo este esquema, las OSC participan en licitaciones del Estado para ejecutar determinados programas o proyectos. Un riesgo desde la perspectiva de las OSC, es que se puede construir una relación de subordinación a programas pre-establecidos, y debilitar la autonomía de las OSC, lo que justamente es una de las principales fortalezas para construir una nación y Estado.

La segunda alternativa consiste en operar programas en ámbitos donde el Estado no interviene directamente o no ha comenzado a intervenir. Desde esta perspectiva, se define desde un inicio que la OSC no considera aceptable los términos de colaboración con el gobierno y que su vocación es justamente brindar servicios públicos y protección de derechos civiles, económicos y sociales, justamente donde la ausencia del gobierno hace más vulnerables a las personas y regiones que enfrentan algún grado de exclusión.

Por último, una tercera alternativa se sitúa en un punto intermedio de los dos anteriores. Este tipo de OSC, no reconoce interés en trabajar conjuntamente con el gobierno, ni tampoco se interesa en diferenciarse de éste. Más bien, se centra en analizar el marco jurídico o institucional y detectar necesidades de la población. En esta vía, las OSC buscan incidir con su experiencia y propuestas innovadoras, en las políticas públicas y el marco regulatorio. En estos casos, las OSC aportan información, proponen y cabildean 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.

## **Análisis Normativo**

Las leyes federales relacionadas directamente con el Fomento de las OSC son tres:

1. La LFFAROSC
2. La LISR, y
3. La Ley de Asistencia Social.

Indirectamente, otras leyes mencionan a las OSC, como la LGDS, que las define como “agrupaciones civiles y sociales, legalmente constituidas, en las que participan personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas con el desarrollo social”.

En primer lugar, la LFFAROSC determina, en su artículo 5, las 18 actividades que cubren las principales áreas de intervención de las organizaciones. No obstante, en la práctica se trata de uno de los artículos que requiere modificación, ya que se confunden actividades con atención a la población y enfoques o perspectivas específicas, como la de género. Las generalidades excluyen otras actividades realizadas por organizaciones que, debido a la confusión, se ven impedidas para obtener su CLUNI.

La generalidad de las actividades diluye, igualmente, la responsabilidad de las diversas secretarías y dependencias de gobierno respecto al cumplimiento de sus obligaciones con la sociedad civil, así como en la designación de programas, proyectos y presupuesto para el fomento de las actividades de las OSC.

En segundo lugar, la LISR fija las características y condiciones para que las OSC que realizan determinadas actividades (art. 95) puedan obtener donativos deducibles del ISR para el donante y, para que éstas, a su vez, no sean contribuyentes de dicho impuesto. La LISR establece las reglas del juego para que las OSC financien parte de su operación. Un área de oportunidad de la LISR es que topa a un máximo de 5% del monto total de donativos, para destinarse a la operación de la OSC, lo que debilita y complica el fortalecimiento operativo de las propias OSC, por lo que las OSC deben salir a buscar financiamiento complementario, principalmente público, como el que ofrece el PCS.

Finalmente, las leyes estatales de asistencia social no cubren todas las actividades que establece la LFFAROSC, siendo Tlaxcala el estado con menor número de actividades y Morelos la entidad que cubre todas las planteadas en la Ley Federal.

Se requiere una definición más precisa de cada actividad de fomento y, de ser posible, el uso de ordenamientos legales y normativos vigentes para casos como el de la asistencia social, que se define conforme a la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y a la Ley General de Salud. También se puede utilizar como referencia el artículo 95 de la LISR para desvanecer las ambigüedades conceptuales y empatar definiciones.

## **El Diseño de la Intervención**

En el diagnóstico del PCS se identificaron grandes rasgos sobre las OSC, por lo que el universo de OSC se puede caracterizar en dos grupos. Una minoría de OSC con desarrollo institucional sólido que al ser apoyadas con recursos públicos pueden ampliar sus acciones y cobertura para lograr objetivos de desarrollo social. En cambio, existe una gran mayoría, cuyo desarrollo institucional es incipiente y por tanto sus capacidades para lograr resultados se encuentran limitadas. Considerando que en la LFFAROSC se ha determinado que las OSC son organizaciones de interés público, las acciones de fomento tendrían que dirigirse a todas las OSC que cumplan con criterios de elegibilidad, pero diferenciando los apoyos según su nivel de desarrollo institucional.

En efecto, se requiere tanto asegurar que se logren resultados en las condiciones de vida de la población en situación de vulnerabilidad atendidas por las OSC, como fomentar el trabajo de las OSC de acuerdo con lo establecido en la LFFAROSC. Más precisamente, se requiere establecer un punto de llegada o una medida de “fortalecimiento”, como resultado directo del financiamiento, para aquellas OSC que presentan un grado incipiente de desarrollo institucional. En cambio, con aquellas organizaciones con alto grado de desarrollo institucional, a las cuales únicamente se les aportan recursos monetarios complementarios, la coinversión debe comprometer como resultado un impacto en el desarrollo de la población que se atenderá en el marco del proyecto.

### **La Focalización de los Recursos**

El PCS se ha caracterizado por la diversidad de convocatorias y temáticas para las cuales pone recursos a disposición de las OSC, ya que al ser un programa dirigido a hacer operativas las actividades de la LFFAROSC, se ha buscado que todas las actividades de ésta última cuenten con recursos. A pesar de lo anterior, el PCS considera criterios de focalización que implican priorizar aquellas convocatorias orientadas hacia las acciones sociales de las OSC, lo cual deberá reforzarse en próximas convocatorias a fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos establecidos en el PSDS.

### **Antecedentes**

La LFFAROSC establece el marco legal para normar la relación entre sociedad civil y gobierno. En ella, se plantea por un lado, el papel del gobierno federal en materia de promoción de las actividades de las OSC; por otro lado se definen los derechos y las obligaciones de las OSC, y los requisitos que deben cumplir para ser objeto de fomento de sus actividades.

Las OSC que son objeto de apoyo de acuerdo con la LFFAROSC son aquellas que se dedican a las actividades objeto de dicha Ley y que cuentan con CLUNI dentro del RFOSC a cargo del INDESOL.

Uno de los principales instrumentos para el fomento de las actividades de las OSC y el fomento de la participación de los actores sociales con que cuenta el gobierno federal, es el PCS a cargo del INDESOL. El PCS promueve y financia proyectos de coinversión entre el gobierno y las OSC, IES y CI, que tengan como fin la atención de población en situación de pobreza, exclusión, marginación, discapacidad, desigualdad por género o vulnerabilidad.

Uno de los resultados en materia de diseño que arroja la Meta evaluación 2007-2012 del PCS es que “el problema focal y los objetivos del programa así como la población potencial y objetivo no están correctamente identificados y claramente definidos, pues subsisten algunas ambigüedades e inconsistencias importantes que se reflejan en las Reglas de Operación 2012, el Diagnóstico 2009 y la Nota sobre población potencial y población objetivo 2011”. Así, se cuestiona en ella la relación entre el fortalecimiento y articulación de los actores sociales con la generación de capital social entre los grupos vulnerables. Ello da origen a la recomendación de “redefinir y articular entre sí el problema focal, los objetivos general y específico así como las poblaciones potencial y objetivo del programa”.

## **Objetivos**

De conformidad con lo establecido en los Términos de Referencia, los objetivos general y específicos del presente estudio son:

### **Objetivo general**

Elaborar una Propuesta de Atención en la que se analicen, valoren y seleccionen las estrategias y mecanismos de atención que resulten más adecuados para la atención de la problemática central que se busca resolver a través del PCS.

### **Objetivos específicos**

- I. Proponer una alternativa viable para la atención del problema identificado en el Diagnóstico, partiendo del análisis de diversos modelos de intervención que consideren particularmente las formas de organización y participación social como eje de la intervención.
- II. Considerar que las alternativas de atención del problema identificado contengan un tratamiento diferenciado de acuerdo con las características de los actores sociales, a fin de que puedan lograr su objeto social relacionado con la atención de grupos en situación de vulnerabilidad como la población juvenil, población indígena, población de adultos mayores, población de niñas y niños, o en su caso todas aquellas que se consideren pertinentes. Asimismo, mantener ejes transversales como la disminución de las brechas de género, acceso pleno a los derechos humanos y lo relativo a la no discriminación.
- III. Proponer una alternativa para evaluar la estrategia de cobertura y los tipos de apoyo del PCS en un horizonte de tiempo de mediano y largo plazos.

Con base en los elementos del diagnóstico, las experiencias exitosas y el marco normativo, a continuación se detalla una propuesta de atención a la problemática identificada a través del PCS.

## **Análisis teórico sobre la participación de la sociedad civil organizada en conjunto con el gobierno, para la atención de la población en situación de vulnerabilidad**

Teóricamente, la conformación del sector de OSC surge a partir de crisis sociales generalizadas, motivadas, por ejemplo, por el rechazo a la corrupción, al abuso de poder, o para organizarse ante desastres naturales. En algunos casos, estos movimientos sociales evolucionan hasta la lucha por la defensa de derechos sociales y económicos o por la búsqueda de espacios públicos para la construcción ciudadana de procesos democráticos. En ese sentido, en el presente apartado se abordarán las ventajas que para una nación trae la participación social organizada de OSC para la atención de población en situación de vulnerabilidad, según la evidencia empírica<sup>27</sup>. En segundo lugar, se analizará el surgimiento y desarrollo de la participación social organizada en Latinoamérica, en particular las experiencias que dan cuenta de proyectos conjuntos con el gobierno para atender a la población en situación de vulnerabilidad.

### **Fomento a la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno**

Existen OSC que fomentan y contribuyen a institucionalizar la transparencia y la rendición de cuentas, al vigilar el desempeño de los funcionarios públicos en el uso eficiente y apegado a derecho del gasto público. Las OSC pueden ser fuente de información independiente sobre el diseño y los resultados de las políticas públicas. Para cumplir con esta función de manera más sólida, las condiciones que las OSC deben cumplir son:

1. Contar con un conocimiento preciso de la legislación, la regulación y los programas públicos, así como de los objetivos, indicadores del desempeño de las políticas y estrategias públicas;
2. Investigar y sistematizar evidencia sobre los resultados e impactos de las políticas públicas;
3. Difundir la evidencia de resultados e impactos, identificando duplicidades, incompetencias, encubrimientos, contradicciones y desviaciones entre los estándares prescritos en la ley o política pública y lo que realmente sucede en la práctica.

Si un gobierno democrático considera estratégico contar con una contraloría social y participativa informada que genere una atmósfera de rendición de cuentas y que inhiba la corrupción e impunidad, debe invertir lo suficiente para que las OSC cuenten con las tres capacidades descritas.

### **Promoción y defensa de los derechos humanos y el estado de derecho**

Las OSC típicamente encabezan la agenda de defensa y promoción de los derechos humanos. De hecho, algunas organizaciones ofrecen defensa legal de individuos, grupos o casos para influir, por medio de sentencias, política pública, presencia en medios, redes sociales y a través de jurisprudencia que ayude a una mejor defensa de grupos vulnerables como mujeres, niños y personas de escasos recursos. En este grupo, las OSC se caracterizan por intervenir en la defensa legal, llevar a cabo programas integrales de combate a la violencia, que contienen metodologías preventivas y otras que inciden en el fortalecimiento del tejido social.

---

<sup>27</sup>Tapia, Mónica (2009): “OSC 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).

En los últimos años, la creciente relevancia de las redes sociales, da a las OSC una oportunidad y fortaleza sin precedentes para generar un contrapeso ante las probables violaciones de derechos humanos, sociales o económicos. Es un fenómeno que multiplica en forma viral la voz de quienes se sienten identificados con la defensa de esas causas. De tal manera que en algunos casos, han tenido suficiente fuerza para hacer visibles casos de violación de derechos, que se hace muy costoso ignorar o no atender por parte de autoridades, infractores o poderes fácticos.

Por otro lado, mediante la vigilancia de los derechos humanos y la denuncia de violaciones, las OSC presionan para que se cumplan las leyes existentes y se garantice el debido proceso. Mediante ejercicios de monitoreo, las OSC establecen límites al abuso de poder, garantizan el estado de derecho de un régimen democrático e inciden en la elaboración de políticas públicas que garanticen el cumplimiento de los derechos humanos.

### **Contribución a la formulación, financiamiento y prestación de servicios públicos**

Una parte sustantiva del quehacer de las OSC es aportar a la formulación, financiamiento y prestación directa de servicios públicos, ante la insatisfacción creciente de la provisión de servicios por parte del gobierno. La prestación directa de servicios públicos, a cargo de OSC, se puede instrumentar de manera independiente o paralela a los programas gubernamentales. Estados modernos y progresistas han sabido sacar partido de las ventajas de la colaboración gobierno-sociedad civil organizada para potenciar los resultados de las políticas públicas y han generado normas e instrumentos para establecer con ellas mecanismos de colaboración.

Debido al acercamiento que tienen las OSC con la población, a su flexibilidad gerencial y mayor capacidad de respuesta, pueden llegar a prestar servicios públicos con mayor eficacia, y calidad que el gobierno, pero naturalmente a menor escala. Adicionalmente, las OSC 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 servicios sociales, frecuentemente son menores en las OSC que en el gobierno, por al menos tres factores:

1. 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.
2. Son más flexibles y diseñan paquetes “a la medida” del problema identificado.
3. Generalmente existe una competencia entre organizaciones por financiamientos, donaciones y contratos que aseguran mejores proyectos y menores costos.

### **Promoción de la participación de los sectores más pobres y excluidos en las políticas públicas y la toma de decisiones**

Es frecuente que algunas OSC orienten su esfuerzo a fortalecer la organización de los sectores marginados, para construir una fuerza colectiva que modifique las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad en que viven las personas que se encuentran en zonas marginadas. 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, manejen los dilemas de la acción colectiva y fortalezcan su capital social.

Con su intervención, las OSC buscan promover visiones alternativas de desarrollo y fomentar la pluralidad. Las OSC 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 OSC buscan fortalecer redes e instituciones sociales, reconstruir el tejido social y fortalecer el capital social en las organizaciones y comunidades con las que trabajan. Estos ingredientes son indispensables en políticas sociales de combate a la pobreza o basadas en el desarrollo de esquemas de economía social.

La utilización de estos recursos puede contribuir a 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. Además de la representación de demandas de los grupos más pobres ante el gobierno, los procesos de auto-organización son imprescindibles para contrarrestar las estructuras de poder locales, ya sean políticas, comerciales o culturales que representan obstáculos para el desarrollo de las personas en situación de vulnerabilidad. 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 OSC, 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.

### **Incorporación de más actores privados a la esfera pública**

Las OSC incorporan a más actores privados a la arena pública, 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 OSC en varios países.

Otra forma en que las OSC 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, como 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 salen del sistema escolarizado no sean expuestos a estos asuntos.<sup>28</sup>

Adicionalmente, el tamaño y la flexibilidad de las OSC permiten atender de manera más expedita, necesidades particulares de algunos grupos sociales a los que las OSC se encuentran cercanas. En la atención de estrategias generales y enfocadas a atender a sectores amplios de la población, la intervención gubernamental es muy efectiva, pero para atender condiciones parciales de los problemas de desarrollo social, focalizados en grupos de menor dimensión, la intervención de la sociedad civil organizada es más eficaz si cuentan con las condiciones operativas y recursos suficientes para realizar su objetivo (Verduzco et al., 2009).

### **Surgimiento y desarrollo de la participación social organizada en proyectos conjuntos con el gobierno para atender a la población en situación de vulnerabilidad**

En Latinoamérica la relación entre OSC y el gobierno se desarrolla principalmente a partir de la crisis del modelo de Estado de Bienestar, a finales de los setenta y durante los ochenta. El Estado de Bienestar estaba sustentado en acuerdos socio-políticos entre las cúpulas sindicales, empresariales y el gobierno, en el cual se adoptan políticas de pleno empleo basadas en la moderación salarial, destinadas a garantizar una rentabilidad competitiva al capital, y una política de bienestar social garantizada por el Estado (Muñoz, 2001). La introducción de políticas liberales en los gobiernos de la región, basados en la reducción sustantiva del gasto y servicios públicos, debilitó la respuesta institucional frente a los problemas básicos de desarrollo de los países latinoamericanos, en particular, de las políticas sociales de superación de la pobreza.

Durante este período histórico, con diferencias propias de cada país, las OSC entran a jugar un rol de mayor importancia en la búsqueda de soluciones para la superación de la pobreza de gran parte de la población de América Latina. Esto fundamentalmente por dos razones.

1. Por razones de carácter político-social. Grupos de profesionales, con apoyo internacional, se organizan con el fin de cubrir áreas de intervención propias de las políticas sociales, que estaban siendo claramente no abordadas por el Estado Neoliberal.
2. Por razones ideológicas, que se desprenden del debate sobre la relación estructural entre Estado-Sociedad-Mercado, la cual plantea que la reducción del papel de las instituciones públicas no deviene en uno que fundamenta la ampliación del espacio político a favor de la sociedad.

En el mismo sentido, las OSC utilizan, en general, dos tipos de mecanismos para incidir en el gobierno y ubicar sus acciones en el escenario político:

---

<sup>28</sup> Verduzco, Ma. Isabel, Fondos Públicos para las OSC. Análisis del PCS. Alternativas y Capacidades A.C. 2009



1. La participación directa en instancias convocadas por el propio gobierno, donde se diseña, ejecuta, evalúa y proponen políticas públicas. Gran parte de las OSC mencionan especialmente la co-ejecución con el Estado de programas o proyectos.
2. La generación o articulación de redes con otras organizaciones sociales u OSC, para la difusión pública del problema de la pobreza y su inclusión en la agenda pública.

Las OSC tienen en general tres formas de participación conjunta con el gobierno. Una primera alternativa es trabajar en forma mancomunada con el gobierno, coordinando las acciones y trabajando conjuntamente. Este tipo incluye la participación de las OSC en licitaciones del Estado para ejecutar determinados programas o proyectos. Un riesgo desde la perspectiva de las OSC, es que se puede construir una relación de subordinación a programas pre-establecidos, y debilitar la autonomía de las OSC, que a la postre es uno de sus principales activos.

La segunda alternativa es totalmente opuesta a la anterior y consiste en terminar, o no realizar, programas en ámbitos donde el Estado interviene directamente o ha comenzado a intervenir. Desde esta perspectiva, esto se entiende como "colaboración honesta con el Estado", en la cual se define desde un inicio que la OSC no considera aceptable los términos de colaboración con el gobierno y que su vocación es justamente brindar servicios públicos y protección de derechos civiles, económicos y sociales, justamente donde la falta de presencia del gobierno hace más vulnerables a las personas y las regiones que carecen de la presencia institucional

Por último, una tercera alternativa se sitúa en un punto intermedio de los dos anteriores. Este tipo de OSC, no reconoce interés en trabajar conjuntamente con el gobierno, ni tampoco se interesa en diferenciarse de éste. Más bien, la definición de sus planes de trabajo se centra en un análisis del contexto y en la detección de las necesidades de la población, considerando el marco jurídico o institucional definido por el gobierno. Esto puede implicar o no trabajo conjunto o coordinado con éste. Es importante mencionar que generalmente este tipo de OSC está compuesto principalmente por organizaciones internacionales las que, al contar con recursos propios, no necesitan los recursos del gobierno sino más bien actuar respetando la legalidad en el país en que trabajan.

### **3.1 Análisis del marco normativo**

Las leyes federales relacionadas directamente con el Fomento de las OSC son tres:

4. La LFFAROSC
5. La LISR, y
6. La Ley de Asistencia Social.

Indirectamente, otras leyes mencionan a las OSC, como la LGDS que las define como "agrupaciones civiles y sociales, legalmente constituidas, en las que participan personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas con el desarrollo social".

La LFFAROSC fue publicada el 9 de febrero de 2004, consta de sólo 32 artículos y 5 capítulos, y de forma general tiene por objeto:

1. Establecer las actividades que realizan las OSC susceptibles de ser fomentadas.
2. Establecer las facultades de las autoridades y órganos que participaran en el fomento.
3. Establecer los derechos y las obligaciones de las OSC, que son básicamente las formas de acceder a recursos públicos y privados y el de registrar los cambios en la constitución y manejo de recursos y en las actividades realizadas por la OSC.
4. Establecer una base mínima de instancias de coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal y las OSC beneficiarias.

Se considera que al analizar las actividades y el registro de las OSC establecidas en la LFFAROSC, así como al realizar un análisis de las debilidades y fortalezas de la propia LFFAROSC, se pueden aclarar los elementos más importantes que explican el alcance actual de la política pública de fomento a las actividades de las OSC.

### Actividades objeto de fomento

La definición de *actividades* abre o cierra la posibilidad de apoyo para las OSC. La LFFAROSC determina, en su artículo 5, las 19 actividades que cubren las principales áreas de intervención de las organizaciones. No obstante, en la práctica, se trata de uno de los artículos que requiere modificación ya que confunde actividades con atención a la población y enfoques o perspectivas específicas, como la de género.

La generalidad de las actividades diluye, igualmente, la responsabilidad de las diversas secretarías y dependencias de gobierno respecto al cumplimiento de sus obligaciones con la sociedad civil, así como en la designación de programas, proyectos y presupuesto para el fomento de las actividades de las OSC. Sería pertinente que en la redacción del artículo se busque relacionar las actividades con las atribuciones de las dependencias de la APF y que pueda revisarse si efectivamente existen recursos y políticas de fomento a las actividades de las OSC.

En el mismo sentido, en las leyes estatales no se cubren todas las actividades que establece la LFFAROSC, siendo Tlaxcala el estado con menor número de actividades y Morelos la entidad que cubre todas las planteadas en la LFFAROSC.

**Cuadro 9. Principales actividades objeto de fomento**

Actividad	Veracruz	California	Federación	Morelos	Tampulipas	Tlaxcala	Veracruz	Zacatecas	Total
-----------	----------	------------	------------	---------	------------	----------	----------	-----------	-------

1	Asistencia social								7
2	Alimentación popular								3
3	Actividades cívicas								5
4	Asistencia jurídica								6
5	Apoyo a indígenas								2
6	Equidad de género								4
7	Apoyo a grupos sociales con capacidades diferentes								4
8	Desarrollo comunitario								7
9	Derechos humanos								7
10	Deporte								3
11	Salud								6
12	Desarrollo sustentable								7
13	Educación								6
14	Cultura								6
15	Ciencia y tecnología								7
16	Economía popular								2
17	Protección civil								6
18	Apoyo a otras OSC								6
19	Otras								6
Total		14	12	18	18	6	13	19	

Uno de los problemas que debe evitarse es que las OSC registren múltiples actividades como predominantes, ya que esto genera limitaciones para caracterizar con claridad, el perfil del sector, así como sus tendencias, actividades más sobresalientes, aquéllas que requieren ser incentivadas, etcétera. Se da el caso, por ejemplo, de organizaciones que reportan las 18 actividades, con el claro incentivo de incrementar las posibilidades de obtener apoyos públicos.

Es deseable entonces, una definición más precisa de cada actividad y, de ser posible, el uso de ordenamientos legales y normativos vigentes para casos como el de la asistencia social, que se define conforme a la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y la Ley General de Salud. También se puede utilizar como referencia el artículo 95 de la LISR para desvanecer las ambigüedades conceptuales y empatar definiciones.

### Registro Único de OSC

En México, existe evidencia que señala las dificultades a la que se enfrentan las OSC para obtener financiamiento por parte de diferentes dependencias del gobierno, derivado de los numerosos registros con los cuales tienen que contar. Por ejemplo, algunas organizaciones pueden estar hasta en cinco registros, como sucede con una Institución de Asistencia Privada que tiene que estar registrada en la Junta de Asistencia Privada local, en el registro que establece la Ley de Asistencia y que es administrado por el DIF, y, si se trata de una organización autorizada para recibir donativos, en el registro del Servicio de Administración Tributaria. Si la organización quiere obtener financiamiento del gobierno federal, además, debe tramitar su CLUNI en INDESOL. Y si la institución es del Distrito Federal y desea recursos del gobierno local, también debe inscribirse en el registro de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. En relación a lo anterior, y dado que cada registro requiere actualización anual, trabajo extra así como un aumento en los costos de mantenimiento, es importante considerar las ventajas de trabajar coordinadamente con otros órdenes de gobierno para la obtención de un registro único de OSC.

Existe una fuerte tendencia a establecer registros federales y estatales. Las organizaciones pueden o no inscribirse en dichos registros. Su negativa no debe afectar el ejercicio de sus derechos de asociación, libre expresión y participación en las decisiones públicas. Así como la constitución legal de las OSC debe fortalecer estos derechos, la inscripción a los registros no significa una imposición para que se reconozcan los derechos de éstas, sino una forma de fortalecerlos o de tener acceso a apoyos.

Los registros son importantes ya que ayudan a que toda persona tenga acceso a información sobre determinada organización y a saber si ésta cumple con los requisitos de la ley. Además, proporciona datos a posibles donantes para identificar instituciones a las cuales puedan apoyar. Desde el punto de vista de las políticas públicas, contar con un registro también facilita proporcionar información para llevar a cabo diagnósticos o análisis sobre la situación que guarda el sector con el objetivo de determinar sus características y tendencias, así como para diseñar programas y políticas públicas para su fortalecimiento y, de esa forma, superar desequilibrios, fomentar actividades y diseñar programas de capacitación.

Mientras se concreta un registro único, se puede empezar por homologar las leyes para hacer equivalentes las actividades –fomento e ISR, asistencia social, etcétera–; homologar los requisitos para que las OSC participen en programas y convocatorias; y reconocer la validez de la CLUNI.

Cabe destacar que en el año 2011, México participó en la firma de la “Alianza Mundial de Busán para una Cooperación del Desarrollo Eficaz”, comprometiéndose con ello a implementar prácticas para fortalecer a las OSC y, de esta manera, su contribución al desarrollo. Este Acuerdo da inicio a la construcción de un marco internacional para la cooperación al desarrollo consensuado entre las OSC, donantes privados y gobiernos. (Tapia y Verduzco 2013).

## **La Ley del Impuesto sobre la Renta**

La LISR fija las características y condiciones para que las OSC que realizan determinadas actividades (art. 95) puedan obtener donativos deducibles del ISR para el donante, y para que éstas, a su vez, no sean contribuyentes de dicho impuesto. La LFFAROSC reconoce a las OSC a través de las actividades que se señalan en el artículo 5 y define algunas de las características o

cualidades que deben tener. Por su parte, la Ley de Asistencia Social incluye, a las organizaciones de asistencia privada, considerándolas de interés público, lo que se traduce en su posible participación en asuntos de interés público.

Las AC y las IAP son las figuras jurídicas que dominan el sector formal de la participación social. También existen otras figuras jurídicas relacionadas con asociaciones que se constituyen y rigen con principios solidarios en sus órganos de gobierno y gestión. Un principio en común –y polémico– es el lucro de sus actividades, sobre todo en las cooperativas –debate necesario para aclarar que si bien una actividad puede ser lucrativa, esto no demerita su fin social y solidario.

Con base en lo anterior, se puede clasificar al sector formal de la sociedad civil en México en asociaciones solidarias con fines sociales y económicos, sin fines de lucro y aquellas ligadas directamente con la participación ciudadana y política.

**Cuadro 10. Figuras Jurídicas de asociaciones sociales y económicas sin fines de lucro**

<b>Figura jurídica</b>	<b>Carácter</b>	<b>Se encuentra</b>
Sociedad de Solidaridad Social (SSS).	Económica social	/ Ley de Sociedades de Solidaridad Social
Sociedad de Producción Rural (SPR).	Económico social	/ Ley General de Sociedades Mercantiles
Sociedades cooperativas de consumo (SC).	Económico social	/ Ley General de Sociedades Cooperativas
Sociedad cooperativa de Producción.	Económico social	/ Ley General de Sociedades Cooperativas
Sociedad cooperativa de Ahorro y Préstamo.	Económico social	/ Ley General de Sociedades Cooperativas
Sociedad cooperativa de Préstamo.	Económico social	/ Ley General de Sociedades Cooperativas
Sociedad en Nombre colectivo.	Económico social	/ Ley General de Sociedades Mercantiles
Sociedad cooperativa.	Económico social	/ Ley General de Sociedades Mercantiles

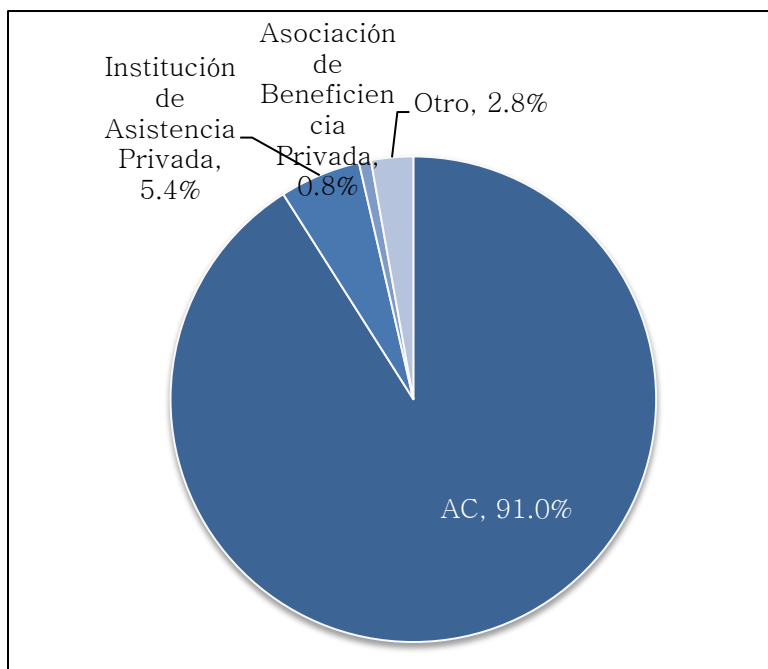
Fuente: Leyes Estatales de Fomento a las actividades de las OSC, p.28.

Al respecto, es importante anotar que “cada una de estas figuras jurídicas tiene su propia regulación y surgen en primera instancia como una manifestación del principio de libertad de asociación, consagrado en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

La LFFAROSC no alude a la figura jurídica de las OSC; sólo define que deberán estar legalmente constituidas y define otras condiciones para que puedan “acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece dicha Ley” (art. 3). Asimismo, en su artículo 5 se definen las actividades que deben realizar las organizaciones. Las opciones más recurrentes para legalizar una organización son la AC y, en segundo lugar, la de IAP; marginalmente se encuentra la IBP, aunque esta última figura únicamente se obtiene en estados que cuentan con leyes que así lo permiten.

En la práctica, las asociaciones que se acogen a la LFFAROSC son mayoritariamente las AC. En la gráfica 29 se presenta el porcentaje de organizaciones con CLUNI y registro ante el INDESOL. Como se podrá observar, 91% son Asociaciones Civiles, y 5.4% IAP. Es pertinente señalarla inobjetable preferencia de las OSC por ser AC.

**Gráfica 29. OSC por Figura Jurídica**



Fuente: Leyes Estatales de Fomento a las actividades de las OSC, página 32.

La diversidad de asociaciones se ampara en un conjunto de leyes inconexas, sin una relación armónica o una ley general de asociaciones que funcione como paraguas institucional. El problema está, también, en la poca identidad que guardan los miembros de las organizaciones con sus proyectos o causas sociales de largo plazo, lo que les imposibilita contar con un proyecto político y social que se construya tras identificar los intereses comunes que posibiliten generar apoyos hacia todo tipo de asociatividad solidaria.

No hay que olvidar que existen organizaciones informales que desempeñan un papel y una función para mantener e incrementar la cohesión social y la gobernabilidad, aunque no haya iniciado un proceso de registro y formalización ante los instrumentos que prevé la LFFAROSC. Lo anterior no debe ser motivo para que dichas organizaciones sean ignoradas en sus actividades, sino al contrario, se deben reconocer, cuantificar y valorar los servicios que prestan a la comunidad.

## 3.2 Análisis de experiencias exitosas

### 3.2.1 Caso en India

Por los años setenta, el gobierno percibía a las OSC con desconfianza, ya que fueron 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 OSC. El monto de recursos destinado por el gobierno central para fomentar el trabajo de las OSC, que en 1993-1994 fue de aproximadamente 11.3 millones de dólares y que sirvió para apoyar a alrededor de 4 mil OSC, se elevó a 62.5 millones de dólares en 2003-2004, con el que se financió a cerca de 10 mil OSC (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 OSC al esquema de cooperación y para transparentar la asignación de recursos públicos. Para obtener financiamiento público, las OSC deben solicitar un certificado en las oficinas administrativas estatales y mostrar que no promueven actividades políticas ni antisistema (Jalali, 2008). Para tramitar y conservar esta certificación, las OSC 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 OSC 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 para lograr potenciar la inversión pública.

Esta descentralización y combinación de recursos es importante en el contexto de la India, en donde las OSC son generalmente pequeñas (cuentan con personal remunerado de una o dos personas y con personal voluntario, y sus presupuestos anuales rondan el 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 OSC 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 OSC deciden cuestiones relativas a la implementación de proyectos y el gobierno autoriza dichos planes, confiando más en los indicadores de las propias organizaciones.

Mediante otro tipo de programas, se otorgan apoyos parciales de infraestructura, para que las OSC construyan instalaciones o adquieran mobiliario básico para su funcionamiento.

Una de las mayores contribuciones de la colaboración entre gobierno y OSC 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 OSC 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 OSC, más allá de los recursos

públicos que reciben, y de certificar si las OSC pueden recibir financiamiento público o privado, nacional o internacional (Jalali, 2008).

### **3.2.2 Caso de Brasil**

En Brasil, desde la década de los años ochenta, se implementaron varios fondos sociales para apoyar proyectos presentados por OSC, que continúan vigentes hasta la fecha. Estos fondos se transfieren a los gobiernos estatales y municipales y, desde esos niveles gubernamentales, se asignan a las OSC. Los recursos pueden ser completados por otras partidas federales, lo que otorga dinamismo al financiamiento. Algunos de estos fondos permiten a las OSC utilizar hasta 10% del monto total del proyecto para los gastos de operación (Ávila, 2001).

A finales de los años noventa se implementó una nueva forma de asociación entre el Estado y las OSC. 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 OSC 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”.

En un principio, este esquema generó reticencia por temor a que las OSC se convirtieran en simples ejecutoras de proyectos gubernamentales. Sin embargo, aún con esta forma de relación contractual, la participación de las OSC 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”. 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 OSC especializadas en cada tema. La certificación de organizaciones como de interés público (OSCIP) en los distintos niveles de gobierno ha permitido la inclusión de un mayor número de OSC, además, las cartas de asociación han sido un instrumento promotor de las actividades y de los proyectos de las OSC.

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 OSC 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 OSC con el gobierno, y entre el propio sector, y ahondar el carácter contractual de la relación entre OSC y gobierno. En ocasiones, entidades que no son propiamente OSC, u organizaciones sin mucha experiencia en el tema, han aprovechado este esquema para obtener contratos de prestación de servicios. Se ha mencionado también que las OSC 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.

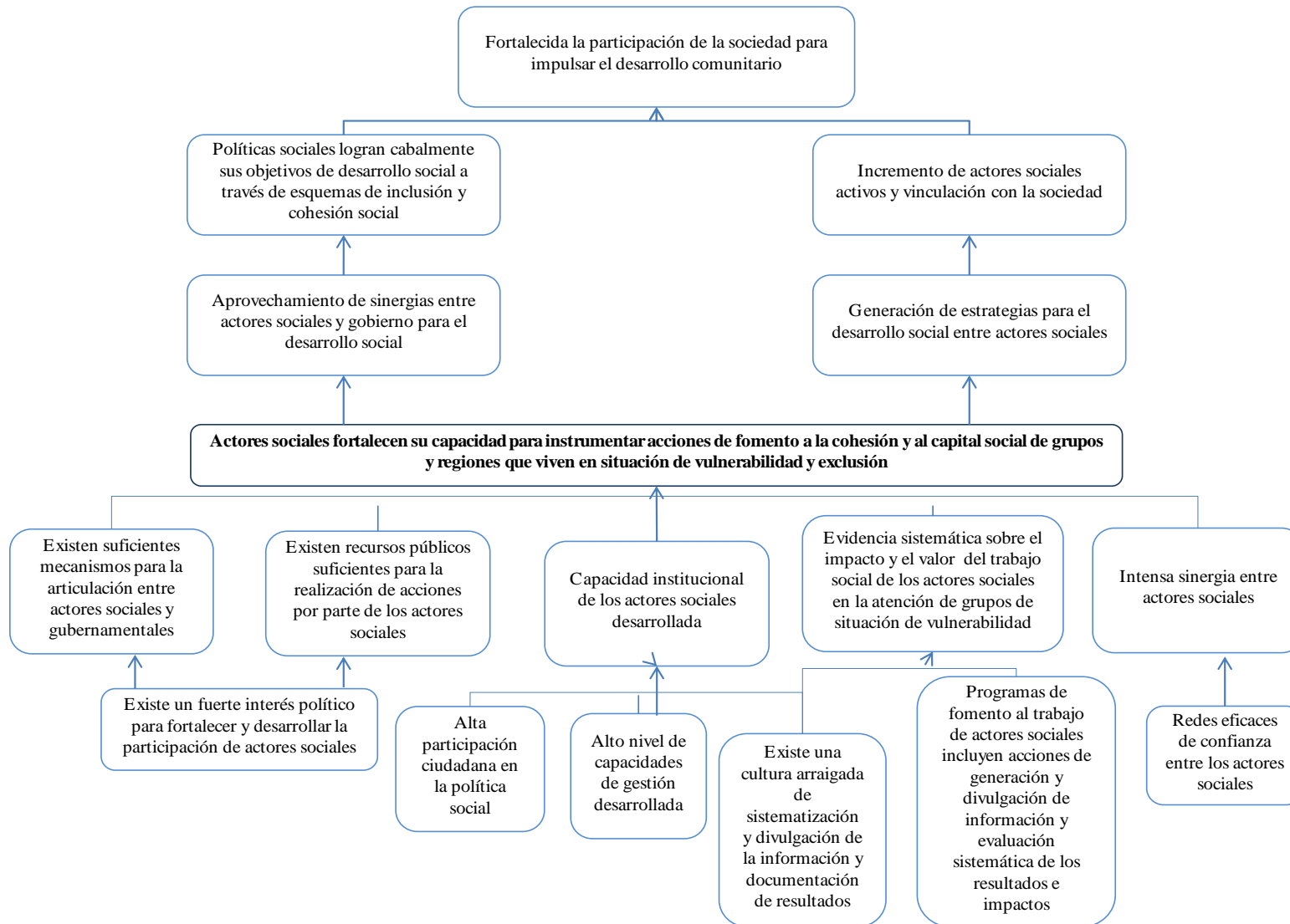
### **3.3 Propuesta de Diseño**

En esta sección, de conformidad con lo establecido en los TDR se presentan a detalle los elementos del diseño de la Propuesta de Atención derivada de los hallazgos del Diagnóstico.

#### **3.3.1 Árbol de objetivos**

Derivado del árbol de problemas presentado en el Diagnóstico del PCS, a continuación se presenta el árbol de objetivos con base en el cual se ha diseñado la Propuesta de Atención.

**Figura 5. Árbol de Objetivos**



### **3.3.2 Matriz de Marco Lógico**

La construcción de la Matriz de Marco Lógico debe mantener congruencia con el árbol de objetivos y de problemas definidos, sin que ello signifique una transposición de las definiciones conceptuales (ILPES, 2004). En ese sentido, es recomendable que el objetivo raíz identificado se vincule con el resumen narrativo a nivel de propósito, y los medios, que a su vez se derivan de las causas del árbol de problemas, deben relacionarse con los componentes del programa.

En ese sentido, la situación deseada para los actores sociales en México es que se amplíen los mecanismos para su articulación con las dependencias públicas, que el acceso al financiamiento sea suficiente para llevar a cabo sus actividades, que potencien su desarrollo institucional, que se genere suficiente información sobre el quehacer de la sociedad civil organizada, y que se intensifique la sinergia con otros actores sociales.

Entre los principales medios que pueden fortalecer a los actores sociales se encuentran:

- Suficientes mecanismos de articulación entre los actores sociales y el gobierno.
- Acceso a suficientes fuentes de financiamiento.
- Ampliación de capacidades de gestión: crecientes niveles de capacitación y de profesionalización.
- Fortalecimiento en los aspectos legal y administrativo.

Con base en lo anterior, se propone en la siguiente sección la Matriz de Marco Lógico del programa.

FIN				
Objetivos	Indicador			Supuestos/Riesgos
	Nombre del Indicador	Periodicidad	Fuente	
Contribuir al fortalecimiento de la participación social, a través del impulso a las capacidades de los actores sociales.	Porcentaje de programas de la política social que incluyen esquemas de participación social respecto al total de programas de la política social.	bienal	Evaluación externa sobre la participación de los Actores sociales en políticas públicas	Los actores sociales se empoderan crecientemente y participan en las diversas políticas públicas de manera permanente.
	Porcentaje de OSC que participan con acciones de cooperación para el desarrollo comunitario.	bienal	Evaluación externa sobre incidencia en capital social	Se diversifican y fortalecen las fuentes de financiamiento de los actores sociales.

<b>PROPÓSITO</b>				
Objetivos	Indicador			Supuestos/Riesgos
	Nombre del Indicador	Periodicidad	Fuente	
Actores sociales fortalecen su capacidad para instrumentar acciones de fomento a la cohesión y al capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.	Porcentaje de actores sociales que incrementaron su inversión en infraestructura respecto del total apoyado.	anual	Sistema de Gestión de Proyectos	Los actores sociales aplican los apoyos para el fortalecimiento de su capacidad de autogestión y desarrollan actividades de fomento a la cohesión y al capital social en regiones en situación de vulnerabilidad.
	Índice de Fortalecimiento Institucional.	anual	Evaluación del fortalecimiento institucional de las OSC beneficiarias por INDESOL	

<b>COMPONENTES</b>		
Objetivos	Indicador	

	Nombre del Indicador	Periodicidad	Fuente	
Proyectos de Promoción del Desarrollo Humano y Social realizados	Porcentaje de proyectos apoyados a través de la vertiente de Promoción del Desarrollo Humano y Social	semestral	Reporte semestral de avances de la vertiente de certificación de OSC.	Los AREP cumplen con los compromisos adquiridos en el convenio. Los AREP apoyados por el PCS cuentan con los activos suficientes, en las instituciones gubernamentales, arraigo en las comunidades, conocimiento en los temas específico. Los AREP cuentan con mecanismos de vinculación y participación con su población objetivo.
Proyectos de Fortalecimiento y Profesionalización realizados	Porcentaje de proyectos apoyados a través de la vertiente de Fortalecimiento y Profesionalización.	semestral	Reporte semestral de avances de la vertiente de certificación de OSC.	
Proyectos de investigación y generación de conocimientos realizados	Porcentaje de proyectos apoyados a través de la vertiente de investigación y generación de conocimientos	semestral	Reporte semestral de avances de la vertiente de certificación de OSC.	

ACTIVIDADES				
Resumen de la mecánica operativa	Indicador			Supuestos/Riesgos
	Nombre del Indicador	Periodicidad	Fuente	
Recepción del proyecto	Proyectos recibidos completos respecto al total de proyectos.	trimestral	Reporte integra	Existen proyectos que presentan los Actores sociales que cumplen con los requisitos establecidos en las Reglas de Operación. Los actores sociales participan en el PCS con proyectos que cumplen con los criterios de viabilidad técnica, metodológica, financiera y que contribuyen a la generación del capital social.
Dictaminación del proyecto	Porcentaje de proyectos dictaminados.	trimestral	Reporte integra	
Otorgar apoyo a los actores sociales	Porcentaje de actores sociales que reciben apoyo.	trimestral	Reporte integra	
Capacitación para la ejecución de proyectos	Porcentaje de actores sociales que reciben capacitación para la ejecución de sus proyectos.	trimestral	Reporte integra	





### 3.3.3 Objetivos del Programa

#### Objetivo general del programa

Contribuir al fortalecimiento de la participación social, a través del impulso a las capacidades de los actores sociales.

#### Objetivo específico

Fortalecer a los actores sociales para que desarrollen acciones de fomento a la cohesión y al capital social<sup>29</sup> de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.

Lo anterior tiene como implicaciones:

1. Desarrollar las capacidades institucionales y autogestivas de los actores sociales.
2. Desarrollar espacios de participación, vinculación e incidencia relevante de los actores sociales en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas sociales.
3. Desarrollar y aprovechar el conocimiento, propuestas, metodologías y recomendaciones en torno al desarrollo social en su conjunto, y particularmente de aquellas propuestas, metodologías y recomendaciones que contribuyan al conocimiento y fortalecimiento de la sociedad civil organizada.

### 3.3.4 Población potencial

Con base en el árbol de problemas desarrollado en el diagnóstico, la población potencial se define como “la población que presenta la necesidad y/o problema que el programa busca resolver y que por ende pudiera ser elegible para su atención”. En este sentido, la población potencial está constituida por **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**, misma que asciende a **7,014 actores sociales** al cierre de 2013.

De la definición de población potencial se desprenden dos subconjuntos de actores sociales:

- a) Por un lado se encuentran las OCS. Al respecto, la LFFAROSC define que para que una organización sea sujeta de los apoyos y beneficios de los programas de orden federal, debe estar registrada en el RFOSC y contar con la CLUNI.

---

<sup>29</sup>Se generan lazos de cohesión y cooperación -solidario y responsable que fortalece la unidad del grupo y la armonía social, se generan experiencias de conocimiento e inteligencia colectiva (capacidades y habilidades), generación de conocimiento en torno a proyectos comunes y se generan soluciones frente a nuevos retos.

- b) Por otro lado, considerando que entre las causas del problema central se encuentra la insuficiente información sobre el quehacer de los actores sociales y sus bajos niveles de desarrollo institucional, se considera que las IES y los CI son actores clave que tendrían que ser incluidos en una estrategia de intervención a fin de atender estas causas generando acciones de investigación y desarrollo de capacidades, principalmente.

Con base en el Registro Federal de OSC, y al aplicar la caracterización de la población potencial desarrollada en el Diagnóstico del PCS, la cuantificación de la población potencial se muestra en el cuadro 11<sup>30</sup>.

**Cuadro 11. Población potencial del PCS**

<b>Actores Sociales</b>	<b>Total</b>
OSC activas	6,925
IES y CI	89
<b>Total</b>	<b>7,014</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Información del Sistema de Gestión de Proyectos del PCS (SIGEPPCS).

### 3.3.5 Población Objetivo

La población objetivo son los actores sociales que:

- a) Cuentan con CLUNI.
- b) Se encuentran activos en el Registro Federal de OSC.
- c) Cuentan con proyectos de desarrollo social que coadyuvan al desarrollo de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y rezago.
- d) Sus proyectos son considerados como **elegibles** con base en los resultados de la Comisión Dictaminadora.

De acuerdo con la estimación realizada en el Diagnóstico la población objetivo se estima en:

**Cuadro 12. Población Objetivo del PCS**

<b>Actores Sociales</b>	<b>Total</b>
OSC	4,989
IES y CI	60
<b>Total</b>	<b>5,049</b>

<sup>30</sup> Para un mayor detalle del procedimiento de cuantificación de la población potencial, puede revisar el apartado 2.3 del Diagnóstico del Programa de Coinversión Social.

Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

Es importante señalar, que al igual que la población potencial, la población objetivo es dinámica, es decir, puede estar constituida por diferentes actores sociales en distintos periodos, ya que la composición del Registro varía año con año.

### 3.3.6 Población atendida

Son los actores sociales que han participado en convocatorias del PCS, que cumplieron con los criterios y requisitos establecidos en las Reglas de Operación del Programa y que fueron seleccionados para recibir apoyos con base en los resultados de la Comisión Dictaminadora y los recursos disponibles. Así, durante el periodo 2009-2013, la población atendida por el PCS ha evolucionado de la siguiente forma:

**Cuadro 13. Población atendida por el PCS**

<b>Año</b>	<b>OSC apoyadas por el PCS</b>	<b>Proyectos que recibieron apoyos del PCS</b>
2009	1,367	1,494
2010	1,617	1,944
2011	1,347	1,555
2012	1,563	1,840
2013*	1,187	1,341

Fuente. Elaboración propia con base en el Sistema de Gestión de Proyectos del PCS (SIGEPCCS) información del RFOSC.

### 3.3.7 Criterios de selección

El PCS selecciona los proyectos de los actores sociales a través de convocatorias, en las que se determinan los recursos a distribuir y los criterios de elegibilidad y selección que se aplican en cada caso. Las convocatorias establecen que los proyectos serán seleccionados por una Comisión Dictaminadora conformada por:

1. Un servidor público del gobierno federal,
2. Un integrante de la sociedad civil,
3. Un especialista en la materia o académico y;
4. Un representante del INDESOL, como secretario técnico, quién tiene voz, pero no voto.

Dicha Comisión califica de manera colegiada a los proyectos elegibles en función de la viabilidad técnica, metodológica y financiera, así como en relación al fortalecimiento institucional y su potencial de generar capital social. Los proyectos son elegibles a partir del 70% del cumplimiento de los criterios de selección y, los recursos se asignan a los proyectos conforme a su puntuación, de mayor a menor, hasta agotarse los recursos asignados a cada convocatoria.

Esta característica del programa le permite una gran flexibilidad para atender los diversos objetivos de la LFFAROSC, pero también implica un riesgo de atomizar los recursos públicos asignados al fortalecimiento de los actores. Durante 2014, resulta un reto priorizar hacia los proyectos cuyas actividades incidan en la consecución de los objetivos del PSDS y de la Cruzada.

### **3.3.8 Estrategia de cobertura en el corto, mediano y largo plazos**

El PCS es un programa que cuenta con algunas particularidades en cuanto a su estrategia de cobertura, debido a que opera a través de convocatorias. Esto es, la población atendida del programa está sujeta a la demanda de apoyos por parte de las OSC, así como del presupuesto otorgado al programa en determinado año fiscal, por lo que las metas de corto, mediano y largo plazo, pueden establecerse considerando la evolución de las OSC y el crecimiento de la población objetivo.

Al respecto, en el Diagnóstico del PCS se mostró que en los últimos 5 años las OSC atendidas se han reducido al pasar de 1,367 a 1,187 en el periodo entre 2009 y 2013, mientras que las OSC con proyectos elegibles han crecido aceleradamente de 787 a 4,989 en el mismo periodo, siendo difícil avanzar en la cobertura de la población objetivo. No obstante lo anterior, es posible realizar una estrategia de cobertura para los próximos años, considerando una aproximación en la evolución de las OSC y que la población objetivo crece en la misma razón que lo ha hecho en los anteriores 5 ejercicios fiscales.

Para estimar la población atendida se supone un escenario donde se logra apoyar con fondos concursables al 24% de los proyectos elegibles, tal como ocurrió en 2013. Asimismo, para estimar el presupuesto destinado a financiar proyectos de OSC, se supone que se mantiene constante -a lo largo de la presente administración- el monto promedio observado en los últimos años. Con base en lo anterior y en la metodología empleada en el diagnóstico, se estima que la población objetivo inicia en 5,297 para 2014 y termina en 6,395 para 2018. Por su parte, la población atendida inicia en 1,187 para 2014 y 2,377 para 2018. En el siguiente cuadro, se presenta la estimación de la población atendida y objetivo para el periodo 2014-2018.

**Cuadro 14. Población atendida y objetivo 2014-2018**

<b>Año</b>	<b>Población objetivo total</b>	<b>Población atendida</b>	<b>Presupuesto (precios corrientes)</b>
2014	5,297	1,187	302,444,632
2015	5,552	1,412	359,793,324
2016	5,820	1,680	427,993,406
2017	6,100	1,998	509,106,038
2018	6,395	2,377	605,616,732

Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL

### **3.3.9 Tipos de apoyo, montos y justificación con base en el objetivo del programa**

Los tipos de apoyo que otorga el PCS son recursos públicos concursables para el desarrollo de proyectos presentados por los actores sociales. El monto máximo de recursos que podrá otorgarse por proyecto, se establecerá en cada convocatoria, en función de las características y objetivos de la misma. En ningún caso podrá otorgarse a un proyecto, más de un millón de pesos. En todos los casos, las OSC deberán aportar al menos el 20% del costo total del proyecto, pudiendo ser en especie. Las OSC podrán presentar hasta dos proyectos diferentes en cada ejercicio fiscal; un primer proyecto para alguna de las convocatorias emitidas en exclusividad por el INDESOL y un segundo proyecto para alguna de las convocatorias que el INDESOL emita en coinversión con otra instancia.

El monto promedio de apoyo de los últimos 5 años por OSC es de 254 mil pesos por ejercicio fiscal. Ese monto es, a priori, insuficiente -como única fuente de financiamiento- para que las OSC puedan solventar los gastos en que incurren para realizar las acciones sociales que emprenden a lo largo de un año. Por ello, el mecanismo previsto, es el de cofinanciamiento, en el cual se prevé que los proyectos seleccionados, sean complementados con la procuración de fondos que provengan de donativos, otros gobiernos, ONG internacionales, ingresos propios o trabajo de voluntarios que donan su tiempo y capacidades. De hecho, a nivel internacional, los “ecosistemas” de OSC que integran los distintos arreglos institucionales, buscan financiamiento permanentemente en dichas fuentes, teniendo incentivos muy claros para desarrollar capacidades de procuración de fondos, sin las cuales no pueden sostener su operación. Como resultado de lo anterior, una de las capacidades básicas de las OSC es justamente la procuración de fondos.

Los recursos públicos entregados a los actores sociales se han canalizado a través de las siguientes vertientes:

1. **Promoción del Desarrollo Humano y Social:** Proyectos que contribuyan al logro de acciones que mejoren las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, exclusión, vulnerabilidad, marginación o discriminación y fomenten el desarrollo comunitario y el capital social.

2. **Fortalecimiento y Profesionalización:** Proyectos dirigidos al mejoramiento de las capacidades, conocimientos, habilidades y metodologías de organización y gestión de los actores sociales, así como el equipamiento y mejoramiento de infraestructura. Incluye la promoción de la participación ciudadana en las políticas públicas, los procesos de articulación con los tres órdenes de gobierno y la generación de sinergias para un mayor impacto social.
3. **Investigación:** Proyectos que generen, propicien y difundan conocimiento, metodologías, instrumentos, diagnósticos, evaluaciones, propuestas y recomendaciones, entre otros.

### **Duplicidades, complementariedades o sinergias**

No se identifica ningún otro programa federal o local que ofrezca fondos concursables para OSC para los mismos fines de las convocatorias emitidas por el INDESOL, y sobre todo, con el mismo mecanismo de selección de proyectos. Por el contrario, la propia naturaleza del principal componente del programa -recursos para coinversión- da la pauta para complementarlo con fondos estatales y locales, privados y con recursos propios en modalidades de coinversión, para apoyar a OSC en temas de importancia regional y coadyuvar al mejor desempeño de las políticas públicas estatales y locales con la integración de la sociedad civil organizada.

En cambio, sí se identifica que los apoyos del PCS tienen un alto potencial para crear sinergias operativas con varios programas de desarrollo social de la SEDESOL. Notoriamente con los Programas de Pensión para Adultos Mayores, Desarrollo Humano Oportunidades y para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, en los cuales, además de las inversiones en capital humano e infraestructura, se requieren de acciones de sensibilización y de organización para modificar conductas que potencien el efecto sobre los beneficiarios.

Otra oportunidad adicional, es relanzar la participación social de los beneficiarios de los programas sociales, bajo la perspectiva de empoderar sus intereses y traducir en acciones concretas sus propuestas de mejora sobre los programas de los cuales son beneficiarios. Para concretarlo, las convocatorias del PCS deberían priorizar los apoyos para aquellas vertientes con actividades que estén establecidas en la LFFAROSC, y asimismo, directamente vinculadas al Desarrollo Social o a los programas que integran la política social de la SEDESOL.

Por otro lado, el PCS representa para las OSC la posibilidad de acceder a recursos públicos federales para financiar una parte de sus proyectos y actividades. Pero en complemento o en sustitución de estos, se pueden solicitar además recursos de organismos internacionales o donativos privados, así como realizar actividades económicas sin fines de lucro para financiar sus actividades sociales.

### **Marco de actuación de la propuesta**

El PCS contribuye al logro del objetivo 2.2 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el que se establece como prioridad el transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente. En particular, las acciones de este programa se alinean a la estrategia 2.2.1 del PND que busca generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social.

Adicionalmente, este programa se alinea al objetivo 5 del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, el cual tiene como propósito fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social. Específicamente, se alinea a la estrategia 5.1 del PSDS, la cual tiene como objetivo fortalecer a los actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de los grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.

### Metas de cobertura para la solución propuesta

Como ya se mencionó en el apartado 4.8, este es un programa que opera a la demanda. Por lo que el concepto de avance en la cobertura de la solución propuesta no se aplica necesariamente en programas que seleccionan proyectos a través de convocatorias y con la participación de una Comisión Dictaminadora. Pese a lo anterior, y como referencia, puede realizarse un ejercicio hipotético de avance en metas de cobertura para atender al 100% de las OSC que cuentan con proyectos elegibles en el año 2018. Se toma como base la información reflejada en el apartado 4.8.

**Cuadro 15. Población atendida y objetivo 2014-2018**

Año	Población objetivo total	Población atendida	Cobertura	Presupuesto (precios corrientes)
2014	5,297	1,187	24%	302,444,633
2015	5,552	2,543	43%	647,900,784
2016	5,820	4,370	62%	1,113,431,878
2017	6,100	6,798	81%	1,732,118,563
2018	6,395	9,990	100%	2,545,427,025

Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL

Como puede observarse, con el monto de apoyo promedio constante, es necesario multiplicar por casi 10 veces el presupuesto otorgado en 2013 para lograr la cobertura total de las OSC que se estima que presenten proyectos elegibles en el año 2018. En los hechos, es un escenario poco factible de lograr, toda vez que en 2013 el programa tuvo una reducción de su presupuesto de alrededor de 84 millones de pesos (CEFP, 2013). Lo anterior, da elementos adicionales para reiterar que es recomendable que el PCS focalice sus apoyos para aquellas vertientes directamente vinculadas con el Desarrollo Social. Para apoyar el resto de las vertientes que no se vinculan al Desarrollo Social, el INDESOL podría ejercer su capacidad de coordinación

interinstitucional, para financiar con recursos provenientes de las diversas dependencias las convocatorias específicas que por sí mismo l no puede abarcar.

**Previsiones para la integración y operación de padrones: Explicar las características del padrón de beneficiarios y cómo se prevé integrarlo y actualizarlo**

El tener un adecuado padrón de beneficiarios permite dar transparencia en la aplicación de los recursos de los programas sociales, y es la base para la planeación y evaluación de las acciones. Asimismo, permite detectar duplicidades en la entrega de recursos y realización de acciones. Para lograr lo anterior, la SEDESOL emitió los “Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios” disponibles en [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/2\\_Sustantivas/Lineamientos\\_PUB.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_PUB.pdf), los cuales tienen como uno de sus objetivos determinar la estructura de datos y catálogos para homologar y estandarizar los padrones de beneficiarios para su incorporación al Padrón Único de Beneficiarios (PUB), en el que se integran los beneficios que fueron entregados por parte de los programas sociales. Al respecto, de acuerdo a lo que determine el PCS en colaboración con la SPPE de la SEDESOL, a través de la Dirección General de Geoestadística, y conforme a la operación y a las necesidades de información del Programa y el Sector, se podrá emplear alguno de los siguientes tipos de padrones:

- Personas. El registro se distingue por la fecha en la que recibe el beneficio y el tipo de apoyo y se integra a partir de la información captada en el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS).
- Actores sociales. Se consideran dos tipos: a) Intermediarios, los que reciben recursos de un programa y con base en la normatividad vigente, focalizan y entregan los recursos y b) Beneficiarios, son los que reciben apoyos o recursos de los programas, o de un Actor Social Intermediario, y hacen uso de ellos. Para la integración de este padrón se requiere al menos la información que captada en el Cuestionario Único de Actores Sociales (CUAS).
- Poblaciones beneficiarias de obras de infraestructura o acciones comunitarias. La información solicitada es para almacenar los datos de las obras o acciones de infraestructura social y de servicios de proyectos concluidos que benefician a una población determinada. Para la integración de este padrón se requiere al menos la información que captada en el Cuestionario Único de Obras y Servicios (CUOS).



#### 4. Conclusiones generales

El problema central identificado en el árbol de problemas es que existen *actores sociales con capacidad limitada para desarrollar acciones de fomento a la cohesión social y al capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión*. La literatura revisada permite concluir que los nuevos modelos de desarrollo consideran las políticas de fomento de las actividades de los actores sociales como un factor clave para el logro de resultados con un enfoque participativo, de acceso a derechos y de inclusión social, por lo que una intervención pública relacionada es ampliamente justificada.

Por su parte, un insuficiente nivel de involucramiento de los actores sociales en las acciones orientadas al desarrollo social, debido a la existencia de pocos o ineficaces mecanismos que permitan su articulación adecuada con el gobierno. Lo anterior, justifica la necesidad de fortalecer la participación conjunta de los actores sociales y el gobierno para el logro de fines comunes. Asimismo, los limitados recursos públicos para la realización de acciones por parte de los actores sociales, se traduce en diferentes problemáticas que forman un círculo vicioso que limita la profesionalización de los actores sociales y desalienta la participación ciudadana.

Se observa también un desarrollo institucional limitado de los actores sociales caracterizado por insuficiencia de capacidades técnicas, administrativas y operativas que impiden a los actores sociales tener más y mejores alcances con las actividades que realizan. Al mismo tiempo que existe una limitada información sobre el impacto y valor del trabajo de los actores sociales, que resta visibilidad al trabajo realizado por este sector. Adicionalmente, se aprecia una escasa o nula sinergia entre actores sociales que limita el alcance y articulación de sus esfuerzos, así como la generación y socialización de aprendizajes en pro del desarrollo social.

En última instancia, las debilidades de los actores sociales pueden generar que tengan una corta vida o alcances limitados, lo que causa una pérdida de conocimiento y la desaparición de la vinculación gestada con la población sobre la que pueden incidir. Como se ha mencionado, los nuevos modelos de desarrollo muestran la importancia de la participación social y comunitaria en los procesos de toma de decisiones y en la ejecución y monitoreo de acciones, por tanto, nuevamente, se considera justificado evitar o combatir estos efectos negativos mediante acciones públicas que fomenten el trabajo de los actores sociales.

Por otro lado, el PCS en general internaliza las mejores prácticas de fondos concursables para asignar a OSC recursos públicos escasos, buscando contribuir al fortalecimiento de dichos actores sociales. Los Comités de Dictaminación expresan un balance deseable entre el criterio gubernamental, la sociedad civil y la academia, en procesos transparentes y participativos. Sin embargo, las acciones de cofinanciamiento pueden ser potenciadas si el INDESOL, utiliza su liderazgo para construir redes de OSC que den soporte social a la acción pública de la política social. En efecto, un vacío que debe ser cubierto en la política social, es la construcción de redes sociales que generen una masa crítica entorno a los programas sociales.

En el marco del PCS, es recomendable fortalecer las capacidades de los actores sociales para el seguimiento, monitoreo y evaluación de sus proyectos. Asimismo, se recomienda considerar que para todo proyecto, una actividad exigible sea la generación de información para la medición de resultados por parte de un tercero. La generalidad de las actividades diluye, igualmente, la responsabilidad de las diversas secretarías y dependencias de gobierno respecto al cumplimiento de sus obligaciones con la sociedad civil, así como en la designación de programas, proyectos y presupuesto para el fomento de las actividades de las OSC. Es necesario avanzar en una mejor precisión y definición de las actividades a fomentar.

En la sección del Diagnóstico se encuentra que las limitaciones para realizar acciones de fomento a la cohesión y al capital social de grupos en situación de vulnerabilidad y exclusión pueden ser de diversa índole dependiendo de las características de las OSC. Así, existen, aunque relativamente pocas, OSC con un suficiente desarrollo institucional que al ser apoyadas con recursos públicos pueden ampliar sus acciones y cobertura para lograr objetivos de desarrollo social. En cambio, existe una gran mayoría, cuyo desarrollo institucional es incipiente y por tanto sus capacidades para lograr resultados se encuentran limitadas. Considerando que en la LFFAROSC se ha determinado que las OSC son organizaciones de interés público, las acciones de fomento de los diversos programas tendrían que dirigirse a todas las OSC que cumplan con criterios de elegibilidad.

Considerando lo anterior, y que el PCS requiere tanto asegurar que se logran resultados en las condiciones de vida de la población en situación de vulnerabilidad atendidas por las OSC apoyadas, como fomentar el trabajo de las OSC de acuerdo con lo establecido en la Ley de Fomento, se recomienda el diseño de estrategias diferenciadas de apoyo de acuerdo con las características de los actores sociales. De manera más precisa, se requiere que para aquellos actores sociales que presentan un grado incipiente de desarrollo institucional, la intervención del PCS establezca una medida de “fortalecimiento” como resultado directo del financiamiento.

## **Bibliografía**

- Ablanedo, I. (2009). “Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana”. Estados Unidos: Centro Internacional para la Ley Sin Fines de Lucro.
- Barreto, M. (1999). “As organizaçoessociaisna reforma do Estado brasileiro” Brasil: en Bresser Pereira, Luiz.
- Bebbington, A. (2007). “Investigación y cambio social: desafíos para las ONG en Centroamérica y México”. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- Brinkerhoff, J. (2008). “Donor-Funded Government—NGO Partnership for Public Service Improvement: Cases from India and Pakistan”. Estados Unidos: Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations.
- Carroll, T. (1992). “Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development”. Estados Unidos: Kumarian Press.
- CEFP (2013). “Nota Informativa”. México: Centro de Estudios de las Finanzas Pública.
- CEMEFI (2013). “Indicadores de Institucionalidad y Transparencia”. México: Centro Mexicano para la Filantropía.
- Center for Civil Society Studies de la Universidad Johns Hopkins (2003). Estados Unidos: The Johns Hopkins Global Civil Society Index.
- CEPAL (2008). “Superar la Pobreza Mediante la Inclusión Social”. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CIVICUS (2010). “Informe Anual. Alianza Mundial para la Participación Ciudadana”. Mundial: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana.
- CONEVAL (2008-2012). “Medición de pobreza”. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL (s/f). “Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos”. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Díaz-Albertini, J. (2003). “Capital social, organizaciones de base y el estado: Recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad”. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Diputados (2002). “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” México: Cámara de Diputados.
- Diputados (2004). “Ley General de Desarrollo Social” México: Cámara de Diputados.
- DOF (2004). “Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”. México: Diario Oficial de la Federación.
- DOF (2007) “Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)”. México: Diario Oficial de la Federación.

- DOF (2009) “Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos de cuyos resultados se obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social”. México: Diario Oficial de la Federación.
- DOF (2013) “Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)”. México: Diario Oficial de la Federación.
- DOF (2013) “Programa Sectorial de Desarrollo Social (2013-2018)”. México: Diario Oficial de la Federación.
- Dongre, Yashavantha y Gopalan Shanthi (2008). “Third Sector Governance in India”. Estados Unidos: Comparative Third Sector Governance in Asia, en Samuil Hasan and Jenny Onyx (Eds.).
- Fantova, F. (2005). “Manual para la gestión de la intervención social. Políticas, organizaciones y sistemas para la acción”. España: Editorial CCS.
- Favela, A. (2004). “Dimensiones cuantitativas de las Organizaciones Civiles en México”, en Cadena Jorge (coord.), Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy en Ciencias y Humanidades. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fundación SES (2004). “Las OSC y la incidencia en las políticas educativas en América Latina”. Argentina: Fundación Sustentabilidad, Educación y Solidaridad.
- Hernández, A. (2012). “La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formación de políticas públicas en América Latina: referentes teóricos y experiencias recientes”. Italia: Congreso de Investigación sobre el Tercer Sector. CEMEFI.
- Hevia, F., Ávila, H. y Vergara, S. (2011). “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- IFAI (2009). México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- Illescas, I. (2005). “La participación y el liderazgo desde la perspectiva de los Estudios Culturales de la Comunidad: un enfoque desde la praxis mexicana, tesis de doctorado”. Cuba: Universidad de Oriente Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología.
- ILPES (2004). “Boletín 15 Metodología de Marco Lógico”. Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- ITAM (2010). “Leyes Estatales de Fomento a las actividades de las OSC” México: Instituto Tecnológico Autónomo de México (consulta: mayo de 2014).
- INDESOL (2012). “Almanaque de la Sociedad Civil Mexicana”. México: Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- INEGI (2008). “Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México”. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI (2012). “Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos en los Hogares”. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI (2012). “Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas”. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

- Jalali, R. (2008). "International Funding of NGOs in India: Bringing the State Back In" Estados Unidos: Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations.
- Kudva, N. (2005). "Conceptualizing NGO-State Relations in Karnataka: Conflicts and Collaboration amidst Organizational Diversity". Estados Unidos: Conference on the Development of Bangalore.
- Lewis, D. y Kanji, K. (2009). "Non-governmental organizations and development". Estados Unidos: Routledge.
- Méndez, J. y Pérez, G. (2013). "Documento Básico sobre Coordinación Interinstitucional y Participación Social". México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-El Colegio de México.
- Morales, C. (1998). "Ni privado ni estatal: en busca de una nueva estrategia para la Provisión de servicios públicos", en Revista de Servicio Público, Año 49 Número 4, octubre-diciembre, pp 17-147.
- Muñoz, O. (2001) "Estrategias de desarrollo en economías emergentes. Lecciones de la experiencia latinoamericana" Chile: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, FLACSO.
- Ocejo, A. (2011) "Organizaciones de la Sociedad Civil, Control Ciudadano e Incidencia Política En México. Seis Casos Para Entender Una Práctica Heterogénea Emergente (2005 – 2009)". Tesis para obtener el grado de Doctora en Ciencias Políticas y Sociales. FCPyS. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Olvera, A. (2009) "La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática". México.
- PNUD (2012) "Índice de Desarrollo Humano por Entidad Federativa". México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Presidencia de la República (2013). "Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno Presidente Enrique Peña Nieto". México: Presidencia de la República.
- Rovere, M. (1998) "Redes en salud; Un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad". Argentina: Instituto Lazarte.
- SEDESOL (2007). "Meta Evaluación 2007-2012 del PCS". México: Secretaría de Desarrollo Social.
- SEDESOL (2009). "Diagnóstico de la situación de los actores sociales que promueven el desarrollo social". México: Secretaría de Desarrollo Social.
- SEDESOL (2011). "ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2012". México: Secretaría de Desarrollo Social.
- SEDESOL (2011). "Nota sobre población potencial y población objetivo". México: Secretaría de Desarrollo Social.
- SEDESOL (2013). "ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2013". México: Secretaría de Desarrollo Social.

- SIGEPPCS (2013). “Sistema de Gestión de Proyectos del PCS”. México: Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- SIRFOSC (varios años) “Informe Anual de la Comisión de Fomento”. México: Sistema de Información del Registro de las OSC.
- Tapia, M. (2010). “Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas, en J.L. Méndez (comp.), Los grandes problemas de México, vol. XIII”. México: El Colegio de México.
- Tapia, M., Campillo B., Cruickshank S., Morales G., (2010). “Manual de Incidencia en Políticas Públicas”. México: Alternativas y Capacidades A.C.
- Tapia, M. y Robles G. (2007). “Asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos dirigidos a las organizaciones de la sociedad civil, en J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer y T. Sánchez, Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas”. México: Fundar-Widrow Wilson Center.
- Tapia, M. y Verduzco, M.I. (2013). “Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México”. México: Alternativas y Capacidades, A.C.
- Verduzco, M. Leal, J. Tapia, M. (2009). “Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil: análisis del Programa de Coinversión Social”. México: Alternativas y Capacidades, A.C.

