

**Estudio sobre el informe anual
de las acciones de fomento y
de los apoyos y estímulos
otorgados por dependencias y
entidades de la Administración
Pública Federal (APF) a favor de
las Organizaciones de la
Sociedad Civil (OSC)
correspondiente a 2015**

Edith Pacheco y Josefina Franzoni

Diciembre 2016

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Introducción | 3 |
| 1. Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la política pública | 6 |
| 2. Semblanza histórica de las organizaciones de la sociedad civil en México | 16 |
| 3. Revisión de los estudios sobre el Informe Anual de las Acciones de Fomento de las Entidades y Dependencias de la administración pública federal | 24 |
| 3.1 Estudio de López Casillas | 24 |
| 3.2 Estudio comparativo de los informes 2005-2006 sobre los apoyos y estímulos otorgados a las organizaciones de la sociedad civil por las dependencias y entidades de la administración pública federal. Universidad Anáhuac México, Norte..... | 28 |
| 3.4 Centro de contraloría social y Estudio de la Construcción Democrática (2009) diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) realizadas por la administración pública federal durante el período 2006 y 2007..... | 37 |
| 3.5 Evaluación para valorar las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) realizadas por la administración pública federal (APF) durante 2008, retomando el índice propuesto de la evaluación 2006 y 2007. Luis A. Luna Gómez, José J. de la Rosa Rodríguez y Iván Zuñiga Pérez Tejada (UAM)..... | 45 |
| 3.6 Evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en 2008 en el tema: “Participación de las OSC en políticas públicas”. Alfonso León Pérez y colaboradores (UAM) | 47 |
| 3.7 Evaluación de la política de fomento a las actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil “Participación en políticas públicas”. Gabriela Sánchez y colaboradores | 49 |
| 3.8 Estudio acerca de la Política y de las Acciones de Fomento a las Actividades de las OSC durante el periodo de 2010-2011. Germán Pérez Fernández del Castillo, UNAM 2012 | 50 |
| 3.9 Estudio sobre la Política y las Acciones de Fomento a las Actividades de las OSC durante el Periodo de 2012-2013 Alberto Olvera y Alejandro Monsiváis (Universidad Veracruzana y Colegio de la Frontera Norte, A.C. (2014) | 52 |
| 4. Revisión de los Recursos Públicos Asignados a Acciones de Fomento en la Cuenta Pública de 2015 | 55 |
| 5. Acciones que las OSC declararon recibir (SIRFOSC y encuesta) | 74 |

| | |
|--|------------|
| 6. Indicadores para la evaluación de acciones de fomento de las entidades y dependencias de la administración pública federal | 102 |
| 6.1. Revisión y ajuste de la propuesta de indicadores..... | 104 |
| 6.2. Ajuste al Sistema de Indicadores | 110 |
| 6.3.- Indicadores y Evaluación de las Acciones de Fomento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal..... | 113 |
| 6.3.1 Indicador de Cumplimiento/Diversificación de las Acciones de Fomento..... | 121 |
| 6.3.2 Indicadores de correspondencia: visión-misión de las instituciones | 128 |
| 6.3.3 Indicadores de Análisis de Factores por Componentes Principales | 136 |
| 6.3.3.1 Acciones de fomento en 2007 y 2010..... | 137 |
| 6.3.3.2 Acciones de fomento en 2015..... | 141 |
| 7. Indicadores y evaluación de las acciones de fomento de las IAPF en 2007, 2010 y 2015 | 144 |
| 8. Fichas técnicas: Indicadores | 157 |
| 8.1 Indicador: Cumplimiento/Diversificación | 157 |
| 8.2 Indicador: Correspondencia Misión/Visión | 158 |
| 8.3 Procedimiento: Componentes principales..... | 159 |
| Conclusiones | 160 |
| Bibliografía | 160 |
| Anexo 1 Cuestionario a OSC sobre Acciones de Fomento Recibidas de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal en 2015 | 172 |
| Anexo 2. Análisis factorial..... | 177 |
| Anexo 3. CONSTRUCCIÓN DE ESCALA | 179 |
| Anexo 4. Matriz de Misión y visión de las entidades y dependencias de la APF | 181 |
| Anexo 5. Reglas de operación | 185 |

Investigación Cualitativa y Cuantitativa de las Acciones de Fomento de IAPF a Organizaciones de la Sociedad Civil e Indicadores de Evaluación, 2015

Edith Pacheco* y Josefina Franzoni**

Introducción

El cambio cualitativo en la relación del Estado con la Sociedad Civil, ha implicado, por un lado, cambios en la forma en la que éste incorpora a los ciudadanos en el proceso de formulación y gestión de las políticas públicas (promoción de la participación ciudadana) y, por otro, un movimiento gradual en el ejercicio mismo de la ciudadanía (Escobar, 2004: 98). Esto significa que la gestión gubernamental, que se apoya en la acción de las organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de programas que atienden a distintos grupos de población, plantea otro significado de la administración pública. En este marco se inscribe la creación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de febrero de 2004.

En la misma línea, la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, representada por las Secretarías de Desarrollo Social, Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Relaciones Exteriores, fue creada para facilitar la coordinación para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.¹ En paralelo se constituyó el Consejo Técnico Consultivo como órgano de asesoría y

* Profesora-Investigadora, El Colegio de México, CEDUA.

** Investigadora Asociada, Social Research Consulting Agency A.C.

¹ Se entienden como acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, los diversos apoyos que brindan las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal: 1.-Económico. Incluye asignaciones presupuestales para proyectos productivos y donativos económicos de los diferentes programas de las dependencias de la APF.; 2. Especie. Donativos de bienes muebles y combustibles. 3. Capacitación. Talleres presenciales de diferentes programas de fomento a actividades establecidas en el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.4. Asesoría. Talleres y asesoría especializada en temas técnicos, jurídicos y de contraloría para las actividades realizadas por las OSC estipuladas en la Ley. 5. Servicios. 6. Otros. Incluye la organización de foros, diplomados, premios y portales electrónicos que fortalecen las actividades realizadas por las OSC estipuladas en la Ley (López Casillas, 2006: 168).

consulta, de carácter honorífico, con la encomienda de proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la aplicación y cumplimiento de la Ley (Capítulo Quinto, Artículo 26).

En concreto, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel importante en el desarrollo y la asistencia social, porque trabajan directamente con la población beneficiaria y brindan servicios a sectores en condiciones de vulnerabilidad que no tienen acceso directo a instituciones públicas y privadas, ni a los servicios que ofrece el mercado. La Ley establece las condiciones para que las organizaciones de la sociedad civil puedan ser sujetas de las acciones de fomento de las entidades y dependencias de la administración pública federal.² Y, señala que éstas últimas deberán brindar a las organizaciones de la sociedad civil los estímulos y apoyos -conforme a su asignación presupuestal-, para impulsar sus actividades en los términos previstos en el artículo 5° de la Ley. Esto implica la asignación de una parte de su presupuesto, el diseño e implementación de un programa de trabajo cuyo objetivo central sea el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

Con el propósito de cumplir con las metas del estudio titulado “Estudio sobre el informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) a favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) correspondiente a 2015”, presentado por El Colegio de México, A.C. y aprobada por el Consejo

² El Capítulo Segundo, Art 5° de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil establece que son sujetas de fomento las organizaciones que trabajen I) asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley sobre el sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud, II) Apoyo a la alimentación popular; III) Cívicas enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público, IV) Asistencia jurídica; V) Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; VI) promoción de la equidad de género; VI) Aportación para los servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad; VIII) Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural; IX) Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; X) Promoción del deporte, XI) Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias; XII) Apoyo al aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como de la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario de las zonas urbanas y rurales; XIII) promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; XIV) Fomento de acciones para mejorar la economía popular; XV) Participación en acciones de protección civil; XVI) presentación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta Ley; XVII) Promoción y defensa de los derechos de los consumidores; XVIII) Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana y 19) las que determinen otras leyes.

Técnico Consultivo en 2016, se atenderán los dos objetivos generales propuestos en los Términos de Referencia: “1) Contar con un análisis sobre el Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, correspondiente a 2015, que permita comprender el destino de los recursos públicos y las acciones de fomento canalizados a las OSC, de acuerdo con la Ley; 2) Contar con un sistema de criterios, estándares e indicadores que permitan hacer comparables en el tiempo las acciones de fomento que anualmente realizan de manera conjunta la Comisión y el CTC sobre las políticas y acciones de fomento de las actividades de las OSC que se señalan en la Ley” (Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2016: 3).

Para lograr estos objetivos, la información que se utilizará proviene de cuatro fuentes información, las cuales pueden ser clasificadas en instrumentos de corte cuantitativo y cualitativo: 1) los resultados de las investigaciones de evaluación previamente realizadas (2005 a 2014), 2) las acciones de fomento de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, 3) las reglas de operación en 2015 de las Dependencias Y Entidades de la Administración Pública Federal, para identificar los programas en donde quedan inscritas las acciones de fomento y los mecanismos que se utiliza tanto para distribuir los apoyos económicos y no económicos, como los medios de monitoreo y evaluación que utilizan las Dependencias y Entidades de la APF para medir el beneficio que reportan las acciones de fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil y 4) la información recabada en un cuestionario que se aplicó a las organizaciones de la sociedad civil que acudieron a las reuniones regionales de INDESOL y aceptaron responder el cuestionario. Sabemos que la información obtenida en este último instrumento de información tiene alcance limitado porque las organizaciones de la sociedad civil que acudieron a dichas reuniones reciben financiamiento de INDESOL y otras acciones de fomento, principalmente, a través del Programa de Coinversión Social. Considerando esta limitación, el cuestionario se diseñó para que las organizaciones informaran de las acciones de fomento y los apoyos que recibieron de las entidades y dependencias de la administración pública federal durante 2015, y no sólo de INDESOL.

Este documento está organizado en nueve apartados. El primero presenta el marco analítico en torno a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la política pública. El segundo apartado hace una semblanza histórica sobre las OSC en México. La tercera sección revisa los estudios previos en torno a los informes anuales sobre las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. La cuarta sección se enfoca en la revisión de los recursos públicos asignados a acciones de fomento, considerando básicamente la Cuenta Pública. El quinto apartado da cuenta de las acciones que declaran las OSC. El sexto apartado presenta la propuesta de indicadores alimentada por tres criterios de aproximación a la medición de las acciones de fomento. En el séptimo apartado se pone a prueba la propuesta. La penúltima sesión presenta las fichas técnicas de los indicadores. Y, por último, el trabajo cierra con algunas reflexiones finales.

1. Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la política pública

El término sociedad civil se ha construido a partir del distanciamiento del Estado y el mercado y sus atributos distintos de las dos esferas anteriores. Las organizaciones de la sociedad civil no son parte del Estado, aun cuando tienen alianzas temporales y se suscriben a las acciones que el Estado promueve en su política de desarrollo social con los grupos que las organizaciones atienden y a los que les brindan servicios. A pesar de que reciban financiamiento público, para desarrollar sus actividades y programas de trabajo, son organizaciones teóricamente independientes del Estado. Del mismo modo, no están en la lógica económica del mercado, porque su oferta de bienes y servicios no está regulada por el interés de obtener ganancias. En consecuencia, son organizaciones con personalidad jurídica y legalmente constituidas para funcionar en una lógica distinta. Se desempeñan como actores sociales porque su identidad y agencia social produce cambios en favor de grupos sociales en situación de vulnerabilidad que no tienen acceso a los bienes y servicios que ofrece el mercado. En tanto actores sociales, representan una instancia o figura social que se vincula de distinta manera tanto con los beneficiarios de sus acciones, como con el mercado y el estado.

De acuerdo con Arato y Cohen (2000: 8-9), la sociedad civil moderna se crea por medio de formas de auto constitución y automovilización. Ese conjunto de asociaciones se institucionaliza mediante leyes, y especialmente a través de los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. Si bien las dimensiones autocreativa e institucionalizada pueden existir por separado, a largo plazo se requiere tanto de la acción independiente como de la institucionalización para la reproducción de la sociedad civil.

Vera y Hevia (2006) sostienen que “la sociedad civil es una institución donde toman forma las solidaridades interpersonales y grupales. Es el espacio de sociabilidad que media entre el estado y la familia, no centrado en las motivaciones de dominio o de ganancia. De esta forma, la sociedad civil es una red de Relaciones entre sujetos que se reproducen de manera relativamente autónoma frente al estado y al mercado. Esta conformación es el resultado de un particular proceso de complejización, que se corresponde con la necesidad de institucionalización de cierta moralidad en el ámbito legal e institucional”. Así, esta definición que les atribuye la función de actor social tiene como núcleo los derechos de los ciudadanos. Esta es una concepción de justicia que legitima cualquier forma de organización política y de estado. En este marco, las organizaciones ofrecen bienes y servicios que coadyuvan al ejercicio de los derechos ciudadanos, sobre todo, de aquellos individuos y grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, pues con sus acciones de intervención promueven la inclusión y desarrollo social de esos grupos.

La doctrina de derechos humanos es la base en las relaciones y vínculos que establecen las organizaciones que defienden a grupos vulnerables y minorías. Con esta bandera promueven la visibilización de grupos sociales excluidos, marginados y/o vulnerados, además, impulsan la atención de su problemática en la agenda de los partidos políticos y las instituciones de gobierno y colocan en la opinión pública la discusión de los temas de los grupos que reciben su atención. Además de que realizan muy diversas acciones y programas de intervención con sus beneficiarios.

Algunos autores (Arato y Cohen, 2000, Olvera 2003) subrayan que al estudiar a las organizaciones de la sociedad civil hay que poner especial atención en la función que cumplen estos actores sociales

en la creación de una nueva perspectiva de la democracia que supera la visión del derecho del individuo, para poner énfasis en los derechos de éste como parte de un colectivo o grupo. Otros consideran que las OSC no necesariamente son coadyuvantes de la democracia (Olvera, 2002).

En gran parte, el concepto de sociedad civil como movimiento social auto limitado plantea que estas organizaciones pueden ser un actor social moderno que se caracteriza por su sólido nivel de institucionalización, sus prácticas democráticas al interior y exterior y su participación vinculada con actores políticos y de gobierno. Desde la visión de Cohen y Arato (2000) estas organizaciones constituyen movimientos democratizadores auto limitados que procuran volver a crear formas igualitarias de solidaridad, sin obstaculizar la autorregulación económica. Son actores que tienden puentes con la política y el Estado, y aquellas que son altamente democráticas se convierten en complemento del sistema de partidos.

Al reconocerse y participar como actores sociales con componentes públicos y asociativos, así como individuales y privados -de acuerdo con Cohen y Arato-, la tesis de los derechos toma otro significado y los individuos sujetos de esos derechos son seres asociados "... los derechos no sólo aseguran la libertad negativa, es decir, la autonomía de individuos privados o desvinculados. También aseguran la autonomía (libre del control estatal) de la interacción comunicativa de los individuos entre sí en las esferas pública y privada de la sociedad civil, así como una nueva relación de los individuos con las esferas pública y política de la sociedad y el Estado (incluyendo, por supuesto, los derechos de ciudadanía)" (Arato y Cohen, 2000: 41).

La contradicción que existe entre el discurso y acción de las organizaciones de la sociedad civil es solo aparente. Se plantea que hay un distanciamiento entre la normatividad y la práctica porque las OSC toman como punto de partida normativo los derechos de los individuos y hacen su oferta de bienes y servicios a grupos en situación de vulnerabilidad. El cuestionamiento es ¿si las organizaciones de la sociedad civil tienen como beneficiarios de sus bienes y servicios a sujetos y grupos de individuos que comparten un atributos o un conjunto de características (personas adultas mayores, mujeres, personas con discapacidad, jóvenes, mujeres cuidadoras, indígenas, migrantes,

etc.) que tienen como común denominador la exclusión y la marginación social como grupo, entonces por qué sostienen su representación social en el lenguaje y las normas de los derechos humanos, como derechos de los individuos? ¿No es una contradicción que las acciones se sustenten en los derechos del individuo y las acciones se realicen con grupos o comunidades? De acuerdo con Arato y Cohen no hay contradicción entre el individual y el colectivo.

En palabras de los autores, “el concepto de derechos no tiene que depender del individualismo filosófico o metodológico...sólo sí uno considera que la propiedad no es sencillamente un derecho clave sino el núcleo de la concepción de los derechos –esto es, sólo si uno ubica a la filosofía del individualismo posesivo como el elemento más importante de la concepción que se tiene de la sociedad civil y después reduce esta sociedad civil a la sociedad burguesa- llega a definirse la tesis de los derechos de esta manera. Sin embargo, sí uno desarrolla un modelo más complejo de la sociedad civil, reconociendo que tiene componentes públicos y asociativos, así como individuales y privados, y sí, además considera que la idea de la autonomía moral no presupone un individualismo posesivo, entonces la tesis de los derechos empieza a aparecernos un poco diferente” (Arato y Cohen, 2000: 41).

Visto así, los derechos no sólo implican la libertad negativa, entendida como la autonomía que tienen los individuos privados o desvinculados, sino también tienen la contraparte; es decir, la capacidad y el derecho de agruparse de manera independiente al Estado; crear y desarrollar relaciones como individuos con distintos ámbitos de la sociedad y el Estado para producir cambios, generar nuevos derechos y ejercer en alguna medida influencia en la clase política. En este sentido, la definición de las organizaciones de la sociedad civil como seres asociados, pone el acento en su acción social y capacidad de agencia, en tanto que como sujetos de derechos se relacionan con la sociedad política para exponer problemas, plantear demandas y proponer cambios en donde los derechos sociales sean la base de la inclusión y el desarrollo social.

En este trabajo se retoma la definición de organización de la sociedad civil que alude a sus relaciones sociales, más que explicar sus características empíricas. Aunque reconocemos la importante

aportación que han hecho los trabajos que describen y enumeran las características y atributos de las OSC para clasificarlas y tipificarlas, es necesario todavía profundizar en las relaciones sociales y la agencia para apuntar su contribución al desarrollo social y político.

El concepto de Cohen y Arato de las organizaciones de la sociedad civil como asociados que vincula a las esferas privada y pública es un avance importante en la comprensión de su agencia como actores sociales. Hay estudios de las organizaciones de la sociedad civil con distintas miradas. El análisis político destaca su carácter democratizador; a partir de la experiencia de su participación en los cambios políticos que se produjeron en los países socialistas de Europa del Este, la caída de las dictaduras y el tránsito a la democracia en países de América Latina. Pero, como lo refiere Somuano (2011) desde los clásicos aparece el concepto de sociedad civil como un poder capaz de frenar o contener el poder del gobierno. En su recuento apunta que Alexis de Tocqueville a partir de su observación de la sociedad norteamericana hacia fines del siglo XIX consideraba que la sociedad civil debía auto organizarse para vigilar el funcionamiento del Estado.

En los clásicos, y en particular Hegel considera a la sociedad civil como la esfera intermedia entre la familia y el Estado, conformado por las corporaciones, asociaciones profesionales y sindicatos. Por su parte, Marx concibió como resultado de la evolución de las relaciones de clases en la economía capitalista, porque el Estado quedaba subordinado a una sociedad civil controlada por la clase dominante. Gramsci en cambio, plantea que hay dos superestructuras; una política formada por los instrumentos jurídicos y coercitivos que utiliza el estado para regular las relaciones sociales de dominación y la sociedad civil que promueve valores éticos y transmite la hegemonía ideológica y cultural que genera el consenso como contraparte a la fuerza coercitiva del Estado. “en este sentido, la sociedad civil era el dominio ideológico por excelencia y potencialmente la fuente de ideas hegemónicas y contra hegemónicas (Bobbio, 1988, citado por Somuano, 2011: 21).

En estos autores la sociedad civil es un campo amplio de actores sociales que caben en parte en las definiciones de Gramsci, Hegel, Marx e incluso Tocqueville. Dependiendo desde donde los miremos, se ajustarán algunos de los aportes de estos clásicos. Si nos contentamos con la definición que

aporta Alexis de Tocqueville en su trabajo, tendremos que privilegiar la visión del actor social al servicio de la gobernabilidad y el buen funcionamiento del sistema social en su conjunto. En tanto que el acercamiento de Hegel a la sociedad civil como resultado del devenir histórico del desarrollo económico que genera esferas de actuación que no estaban en la familia, ni en el Estado, serviría para entender a las organizaciones de grupos corporativos que tienen peso e incidencia en la clase política, como es el caso de las cámaras empresariales con capacidad de incidencia política dado su poder económico. Ahora bien, desde la visión de Marx, el Estado estaba subordinado a la sociedad civil, por cuanto representaban los intereses de la clase dominante, igualmente nos llevaría a considerar como sociedad civil a las organizaciones con mayor peso económico y político que no representan una diversidad social. Y, por último, si tomamos la definición de sociedad civil de Gramsci entonces estos actores sociales son fuerzas creadoras capaces de transformar y redistribuir el poder.

En el contexto actual, Tejeda González (2014) analiza el papel desempeñado por las organizaciones de la sociedad civil en Europa del Este y América Latina en la confrontación con los estados autoritarios y la transición a un nuevo orden político democrático. Estos aportes ayudan a entender el quehacer histórico de estos actores sociales en el mundo moderno. Lamentablemente no abundan los estudios sobre el papel social que han tenido las organizaciones de la sociedad civil, en su relación con el poder político y con los ciudadanos que viven en condiciones de vulnerabilidad y ejercen limitadamente o no ejercen sus derechos humanos y ciudadanos. Gran parte de las investigaciones y estudios que se han realizado sobre las organizaciones de la sociedad civil no discuten su aporte al desarrollo social y, la forma en que influyen en éste, así como la relación que tienen con otros actores sociales y políticos.

En un estudio (Rabotnikof, 2001: 107) sobre el impacto que tienen las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo social, cuestionan su eficiencia y sospechan de su capacidad de autonomía, dado que muchas de ellas reciben financiamiento de fundaciones y organizaciones internacionales que les imponen una línea programática. “Los bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, por ejemplo, permiten la entrada de la temática

de la sociedad civil a su discurso y lo incorporan al diseño de sus estrategias y políticas” (Rabotnikof, 2001: 107). Esta situación se observa en organizaciones grandes de la sociedad civil que se han mantenido trabajando por largo tiempo, en alguna ocasión han trabajado con recursos y en la línea que predeterminan este tipo de agentes financiadores.

Sin duda las financiadoras públicas y privadas conducen en cierta medida las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, pero esto no significa que éstas no tengan capacidad de autonomía, trabajo y creatividad que aporten al desarrollo social. En México es un porcentaje menor al 40%, el formado por organizaciones que tienen capacidad técnica y estatus jurídico de donatarias autorizadas para recibir financiamiento de instituciones nacionales e internacionales (Castañeda, 2013). En particular, la línea pautada que ponen las fundaciones internacionales a las organizaciones de la sociedad civil en México es relativa, porque si bien no tienen el financiamiento y la línea directa de apoyo de organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, también hay que decir que entre los grandes organismos internacionales promotores del desarrollo y las OSC chicas y medianas con poca trayectoria, están las instituciones de la Administración Públicas Federal que se encargan en sus convocatorias y programas de trabajo, de promover algunas de las líneas de acción y la atención de los grupos que son del interés de las grandes financiadoras.

Tejeda González señala la prolongada lucha de la sociedad civil por ampliar el sufragio universal, los derechos civiles y políticos, la reivindicación de las minorías y la profundización de los procesos democráticos. Esos aportes están registrados en la gestación y construcción de un campo y una esfera amplia, intermedia, autónoma y consensual, que engloba a la sociedad civil moderna (Tejeda González, 2014,140). Y más adelante, el mismo autor añade que las OSC son un puntal de los procesos democratizadores, porque representan una amplia diversidad de intereses sociales y políticos enfocados en asuntos puntuales, diversos y desagregados. Existe una amplia heterogeneidad de organizaciones que trabajan diversos temas, atienden a diferentes grupos de población y tienen muy diversas formas de intervención.

Esta diversidad no encuadra en su totalidad en las estrategias y políticas impuestas por organismos de la talla del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Sin embargo, cuando el tema de trabajo de las organizaciones son los Derechos Humanos reconocidos en los Convenios y Tratados Internacionales suscritos por los países, como es el caso de México, la línea de acción de los actores sociales se apega a esa normatividad y, en esa medida, no solamente responden al llamado de promover la defensa de los derechos humanos de los grupos más vulnerables, sino también se inscriben en la acción de una sociedad civil internacional que trabaja en temas como medio ambiente, derechos humanos, seguridad, etc., no frente al Estado, sino contra los capitales globales que provocan los grandes problemas en las áreas de atención de las organizaciones de la sociedad civil.

En parte, la sociedad civil es un espacio de lucha, resistencia pacífica y promoción de valores cívicos. Una de las luchas más importantes libradas por grupos de la sociedad civil y de las organizaciones gubernamentales es la defensa de los derechos humanos. Los derechos humanos operan como “triumfos” o “ases” ante el poder (De Lora, 2006: 175-177). Ante la desaparición forzada, el secuestro, la tortura y el acoso a líderes y activistas políticos y sociales, la sociedad civil levanta la voz, le da poder a los sometidos y vejados por los órganos represivos del Estado (Tejeda González, 2014: 148).

Como ya se mencionó, en México una parte considerable de organizaciones de la sociedad civil no reciben financiamiento (especialmente internacional), ni tienen el programa de trabajo que imponen las grandes fundaciones y financiadoras. Gran parte de la línea de trabajo de estas organizaciones está en temas y con sectores de población cuya problemática conocen y con lo que tienen experiencia de trabajo. En este sentido, coincidimos con De Angoitia Guerrero (2016) cuando señala que las OSC son un espacio de participación y experimentación de nuevas formas de actuar, ejercer y exigir los derechos de la ciudadanía, así como brindar servicios a las personas y profesionalizar a otras organizaciones. Las organizaciones son un magnífico aliado para que las grandes políticas se puedan aterrizar a nivel local, porque son concedoras y cercanas a las personas y comunidades en donde se pretenden instrumentar las políticas públicas (De Angoitia, 2016: 80).

Con el propósito de explicar el complicado entramado de las OSC nos apoyamos en el concepto de interfaz, entendido como el espacio de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan intencionalmente para crear zonas de comunicación y acción. El estado, la sociedad civil y el mercado como sistemas independientes que interactúan, en momentos se sobreponen, y después cada uno vuelve a su espacio respectivo (social, económico y político). Este concepto desde la óptica de Bryan Robert (2001) encierra relaciones entre la sociedad y el estado –o lo que él llama relaciones socio estatales-, que deben analizarse a partir de su contenido como confrontación de intereses sociales y agentes que tienen distinta información e interpretación de las demandas de la población cuando se implementan las políticas públicas.

Norman Long (1999: 1-4) atribuye a la interfaz las siguientes características: “ 1) es una entidad organizada de intencionalidades y relaciones entrelazadas, 2) es un lugar para el conflicto, la incompatibilidad y la negociación, 3) es un sitio de confrontación de paradigmas culturales, 4) implica una realidad donde los procesos de conocimiento son centrales, 5) se constituye también por el poder, entendido como resultado de luchas por relaciones estratégicas y significados, 6) tiene discursos múltiples y 7) puede ser el espacio para la intervención planeada en los mundos de vida de los actores sociales individuales y colectivos” (citado por Isunza y Hevia de la Jara, 2005: 24-25).

Un aspecto importante en el proceso empírico que entraña la interfaz es, por un lado, la asimetría de poder que existe entre las organizaciones y las instituciones del Estado. Y, por otro, el desconocimiento que tienen muchas organizaciones sobre la gestión política. De acuerdo con el esquema que proponen Isunza y Hevia de la Jara (2005) la interfaz de la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el estado mexicano, está expresada en las acciones de fomento. En este marco se inscriben los proyectos de desarrollo social enlistados en las reglas de operación de las entidades y dependencias de la administración pública federal para que las organizaciones de la sociedad civil puedan desarrollar proyectos, atender las temáticas y a los grupos de población a que se refiere el artículo 5º de la Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Como política pública, las acciones de fomento buscan corregir o modificar el déficit de recursos que tienen las organizaciones para trabajar con sus beneficiarios. Este es un problema público que requirió la intervención del Estado en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos (Merino, 2013: 17). Las acciones de fomento, como política pública, son el conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos ... esas prácticas son formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, represión ...son programas de acción gubernamental (Meny y Thoening, 1992: 89-90)

¿Por qué el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil es un problema público que merece atención y la formulación de acciones de fomento como política pública? La respuesta está fundamentada en la aportación que hace las organizaciones de la sociedad civil y, la forma en que su trabajo con los grupos vulnerables abona a la implementación de programas de desarrollo social. Simplemente, el hecho de que trabajen en zonas apartadas, atiendan a grupos específicos de población y transfieran parte de su valor de trabajo a los beneficiarios que atienden, constituye un aporte económico sustantivo y una contribución importante a la implementación de los programas sociales de las entidades y dependencias de la administración pública federal.

Existe la norma, el presupuesto asignado, la figura de coordinador responsable en las instituciones para realizar las acciones de fomento, pero en su implementación como política pública inciden diversos factores que llevan a resultados desiguales, dependiendo de las condiciones que prevalezcan en distintas instituciones, el desempeño que tengan los diferentes coordinadores responsables, los cambios habidos en las asignaciones presupuestales y diversos factores más. Esta situación exige que las acciones de fomento estén en constante revisión y evaluación a fin de acercar el espíritu de la norma y la implementación de la política pública a los resultados que se esperaba obtener cuando se diseñó e implementó para llegar a determinado objetivo. Con esta perspectiva se realiza la evaluación de las acciones de fomento para el ejercicio de 2015.

Para contextualizar el trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil como actores sociales, en el siguiente apartado hacemos una somera revisión de la historia de las OSC en México. Esta revisión servirá para conocer más sobre el destinatario de las políticas de fomento.

2. Semblanza histórica de las organizaciones de la sociedad civil en México

El surgimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en América Latina está vinculado a la actividad de grupos progresistas dentro de la Iglesia Católica y sectores de izquierda organizados frente al abuso despótico de los gobiernos militares. En México la primera organización que aparece registrada en el SIRFOSC data de 1926. En los años siguientes, durante el sexenio de Calles creció a nueve el número, aunque no tenemos información precisa sobre el particular, presuponemos que el movimiento Cristero motivó la creación de nuevas organizaciones que se oponían a la separación de la Iglesia y el Estado y buscaban mantener los privilegios que tenía la iglesia católica.

Posteriormente, en la década de los años 30 hubo un decrecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que atribuimos a los cambios que provocó la construcción del Estado mexicano moderno que inició Lázaro Cárdenas. En su sexenio se modificaron los términos en la relación entre la sociedad civil y la sociedad política, porque el nacionalismo revolucionario como doctrina política se fundamentó en la praxis política del control corporativo de las organizaciones sociales, partidos y sindicatos. Esta forma de gobierno fue la antítesis de las organizaciones civiles promovidas por los grupos católicos conservadores para mantener el poder de la iglesia frente al Estado. En el sexenio de Ávila Camacho vuelve a haber un repunte en el ritmo de crecimiento de las OSC (véase cuadro 1) y, en el sexenio de Miguel Alemán todavía es muy reducido el número de organizaciones de la sociedad civil (29). En esos años eran pocas las organizaciones de la sociedad civil y tenía un perfil distinto al actual. Durante el periodo álgido del modelo de sustitución de importaciones y desarrollo estabilizador que se ubica entre los años 40 alcanza su clímax a fines de los años sesenta, el Estado Mexicano además de tener el monopolio de la fuerza, se convirtió en un agente de desarrollo económico importante en el país, con la creación de un conjunto de empresas paraestatales. Esta

modalidad del estado de bienestar, aseguraba un modelo autoritario de gobierno en donde la relación con las organizaciones de la sociedad civil no figuraba y éstas limitaban su actuación a los estrechos límites de las asociaciones profesionales, los clubes sociales y deportivos y las asociaciones de artistas, entre otras.

Cuadro 1

| Número de OSC registradas en el sistema SIRFOSC y Tasa de crecimiento (Diciembre 2016) | | |
|---|----------------------|-----------------------------------|
| Sexenio | Número de OSC | Tasa de Crecimiento de OSC |
| Calles (1929-1934) | 9 | |
| Lázaro Cárdenas (1935-1940) | 2 | -25.1 |
| Ávila Camacho (1941-1946) | 15 | 33.6 |
| Miguel Alemán (1947-1952) | 29 | 11 |
| Ruiz Cortines (1953-1958) | 41 | 5.8 |
| López Mateos (1959-1964) | 69 | 8.7 |
| Díaz Ordaz (1965-1970) | 91 | 4.6 |
| López Portillo (1977-1982) | 188 | 8.6 |
| Miguel de la Madrid (1983-1988) | 410 | 13 |
| Carlos Salinas (1989-1994) | 908 | 13.3 |
| Ernesto Zedillo (1995-2000) | 2,020 | 13.3 |
| Vicente Fox (2001-2006) | 5,475 | 16.6 |
| Felipe Calderón (2007-2012) | 15,648 | 17.5 |
| Enrique Peña Nieto (2013-2016) | 9,865 | -7.7 |
| TOTAL | 34,882 | |

Fuente: Elaboración propia con datos del SIRFOSC, Indesol (diciembre 2016)

En el cuadro 1 se muestra que, a partir de los años 70 creció el número de organizaciones registradas, al pasar de dos a tres dígitos su número. Una diferencia de las organizaciones recién formadas con respecto a las de años previos fue su fuerte sentido social, pues planteaban en su programa de trabajo promover el desarrollo social y democrático del país, aprovechando el campo de oportunidades que ofrecía el discurso político de gobierno. Durante el sexenio de Luis Echeverría la política agraria llevó involuntariamente a la creación de organizaciones campesinas independientes, indígenas, movimientos urbanos (MUP), de mujeres y grupos empresariales, como el Consejo Coordinador Empresarial.

Entonces, se crearon y multiplicaron las organizaciones interesadas en realizar acciones con población directa, por una parte, y, por otro con actores de la vida social, política y cultural. Este fue el momento de aparición de las organizaciones pro derechos de las mujeres que, formando redes sociales en el territorio nacional, logran incursionar en los órganos legislativos para impulsar acuerdos interparlamentarios. Isunza Vera y Hevia de la Jara (2005) señalan que las luchas por el reconocimiento de los derechos que libraron las Organizaciones de la Sociedad Civil de ese tiempo, en particular aquellas que trabajan en favor de los grupos vulnerables, lograron que el tema de los derechos humanos se instalara en la esfera pública con alta legitimidad (Isunza y Hevia 2005, 19).

Los años ochenta marca una línea de inflexión en la aparición de la sociedad civil. El terremoto de 1985 de manera inmediata movilizó a la sociedad para ofrecer servicios a los damnificados por el terremoto tanto en los lugares del siniestro como en los albergues organizados para ofrecerles atención. Estos eventos mostraron la capacidad de trabajo amplio de organización de la sociedad civil pro la defensa de los derechos cívicos y políticos a través de la gestión social. La información sobre el número de organizaciones de la sociedad civil por sexenios (cuadro 1), indica que a excepción del crecimiento que hubo entre los sexenios de Lázaro Cárdenas y Ávila Camacho (33.6), el sexenio de Salinas de Gortari fue un punto de inflexión en el ritmo de crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

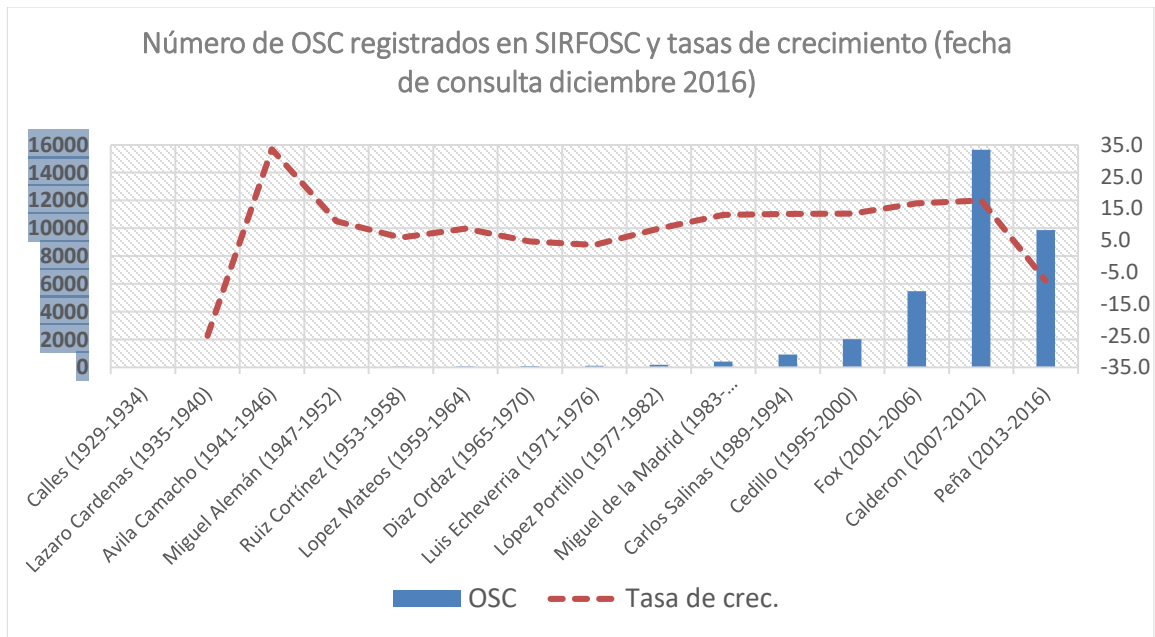
Durante el periodo de 1989-1994 se inició un proceso de transformación social y política; debido a que muchas empresas paraestatales desaparecieron y empezó el proceso de descentralización institucional que brindó mayor autonomía a las entidades de la federación, al tiempo que se modificó el modelo de política social. El Programa Nacional de Solidaridad creado en 1988 retomó la experiencia de otros programas (Pider, 1973-1982, Coplamar de 1977 y el Sistema Alimentario Mexicano SAM) para atender a los amplios sectores ubicados en situación de pobreza. En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social con la finalidad de articular las políticas públicas que incidieran en la calidad de vida de las personas y en el desarrollo regional sustentable y equitativo. En este contexto se creó el Instituto Nacional de Solidaridad a fin de “promover y elevar los niveles de organización y participación social, el fortalecimiento de la identidad y los valores comunitarios, el fomento de liderazgos comprometidos con la acción y una consciencia solidaria” (Luna Parra, 2016: 13-14). Para este periodo la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado cambió. Al pasar de entes sectarios a formar parte de la política social como agentes sociales. Concretamente el Programa Solidaridad tenía atrás la idea de generar organizaciones sociales activas que cumplieran parte de las funciones que realizaba el antiguo estado de Bienestar que durante el sexenio de Salinas de Gortari inició un proceso de adelgazamiento en su participación económica y social.

En la década de los noventa creció el número de organizaciones sociales, en parte por el movimiento zapatista que motivó la mayor organización y participación ciudadana. Y en parte también porque los cambios estructurales que se estaban desarrollando en el Estado mexicano constituían un campo de oportunidades para la mayor participación de la sociedad civil. Este fue un momento de movilización de amplios sectores de la sociedad que decidieron constituirse formalmente, surgieron líderes de opinión en los medios de comunicación, se crearon y fortalecieron sindicatos, grupos campesinos y otros grupos indígenas que empezaron a organizarse a nivel nacional y binacional para demandar el respeto a sus derechos indígenas (Franzoni, 2015). El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y las movilizaciones civiles que le acompañaron, impusieron en la

esfera pública el tema de los derechos de los pueblos indígenas, pero también de éstos como parte de la sociedad civil organizada” (Isunza y Hevia, 2005: 20).

El proceso de ciudadanía que se inició con Salinas de Gortari, continuó durante el siguiente sexenio, como lo muestra el ritmo de crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. En los sexenios panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón se incrementó el ritmo de crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, al pasar de 908 organizaciones que había cuando terminó su sexenio Salinas de Gortari en 1994 a 5475 durante el sexenio de Vicente Fox, lo que implicó un aumento del ritmo de crecimiento de 16.6% con respecto al sexenio de Ernesto Zedillo. Si bien en los sexenios de Zedillo y Fox hubo un aumento importante en el número de organizaciones de la sociedad civil, el mayor repunte se dio en el sexenio de Felipe Calderón con un ritmo de crecimiento de 17.5%. En la gráfica 1 es notorio que, si bien empieza el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil registradas en la década de los 80, es durante los últimos tres sexenios cuando más creció el número de organizaciones de la sociedad civil en México.

Gráfica 1 Número de OSC registrados en SIRFOSC y sus tasas de crecimiento



Fuente: Elaboración propia con datos del SIRFOSC

Este crecimiento sorprendente se relaciona con la coyuntura política que abrió el proceso electoral de 2006 con una elección muy cerrada entre Andrés Manuel López Obrador y Felipe Calderón. Al llegar éste a la presidencia tenía la creencia de que las organizaciones de la sociedad civil habían brindado un apoyo importante a su oponente y realizó diversas acciones para debilitar a las que ya estaban constituidas. En contraste creó nuevas organizaciones con la idea de fortalecer la alianza de su partido con la sociedad civil como mecanismo para legitimar su gobierno y fortalecer políticamente al Partido Acción Nacional. Así, el Plan Nacional de Desarrollo de Felipe Calderón propone el fortalecimiento de la sociedad civil con las siguientes palabras “Una sociedad civil fuerte e instituciones sólidas que guían su actuación en el Estado de Derecho son dos elementos esenciales para garantizar los derechos políticos y las libertades civiles de todos los mexicanos (Hevia y García, 2007). En paralelo a este discurso se iniciaron propuestas para la vinculación entre los órganos de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, fortalecer a las organizaciones, acrecentar el diálogo y hacerlas participes en el diseño de programas y políticas públicas.

Sin embargo, en la realidad, desde entonces, muy poco se ha avanzado en términos de fortalecimiento y mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil. Actualmente hay 34,882 organizaciones registradas en el SIRFOSC, de éstas, 15,648 se crearon en el sexenio de Felipe Calderón y 9,865 en los años que van del gobierno de Enrique Peña Nieto.

El acercamiento de los gobiernos panistas a los actores sociales derivó en la creación de la Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil de 2004 (LFFAOSC). Esta ley establece, por primera vez, la obligatoriedad que tienen las entidades y dependencias de la administración pública federal de fomentar el crecimiento y sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil. En este tenor están la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Consejo Técnico Consultivo, diseñados para supervisar, evaluar y opinar sobre el diseño y operación de la política pública de fomento a las OSC.

Por otra parte, las organizaciones tienen pocas fuentes de apoyo en las instituciones de la administración pública federal. De acuerdo con Hevia y García (2012) el Estado promueve un

discurso de participación de las organizaciones para el diálogo y realizar acciones de contraloría social, y por otra fomenta en las organizaciones de la sociedad civil la función de órganos auxiliares e intermedios entre el gobierno y los grupos vulnerables.

En 2004 empieza la inscripción al Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI) de todas aquellas organizaciones que se habían creado antes, pero no tenían registro. Según los datos del SIRFOSC, los años de 2012 y 2014 fueron los de mayor número de inscripciones. En la gráfica 2 se hace una reconstrucción histórica de la creación de las organizaciones de la sociedad civil durante el periodo de 1937 a 2016. Con una línea se ilustran los años en que las organizaciones obtuvieron el CLUNI con su inscripción en el Registro de Organizaciones Civiles de INDESOL. Durante este periodo histórico había organizaciones que tenían varias décadas de trabajar, pero al no estar registradas se desconocía su situación y el número que había en México, el año en que se habían constituido, el tipo de actividades que realizaban y los grupos de población que atendían. Actualmente, el Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil permite tener información de las principales características de las organizaciones, los estados en donde están trabajando, el giro de actividad que tienen y los apoyos financieros y de otro tipo con los que cuentan para realizar su trabajo (esto último consultado sus informes en PDF).

La información histórica muestra que en la década de los 80 se inició el ascenso en el número de OSC que corresponde con la política federal de descentralización de las acciones de gobierno, el adelgazamiento del estado mexicano y el fomento del desarrollo social apoyado en la participación ciudadana. En 2009 se observa un descenso considerable en el número de OSC y vuelve a haber un aumento considerable en organizaciones de la sociedad civil en 2012 y 2013 (gráfica 2). Es decir, a tres años de haber iniciado su mandato Felipe Calderón decrece el número de organizaciones. Este resultado coincide con la información de algunos analistas (Ricardo Raphael, 2015) que sugieren que en ese periodo el gobierno federal retiró el apoyo a numerosas organizaciones de la sociedad civil que las llevó a la inactividad.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con datos del registro de OSC

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil plantea al menos en la letra una nueva relación del Estado Mexicano con las organizaciones de la sociedad civil. El cambio de estrategia de la resistencia a la defensa de los derechos sociales, políticos, culturales y cívicos de los ciudadanos abrió la oportunidad a una participación social acotada. Actualmente “las OSC en México representan un abanico de actores plurales, diversos y autónomos que van construyendo ciudadanía, con distintas miradas y con una gran variedad de agendas. Otra característica [se refiere a las] nuevas formas de intervención, a partir de lo territorial y de lo temático, en donde se busca articular, desde la participación de la ciudadanía, distintas iniciativas para cambiar o proponer políticas públicas ... ahora han abierto espacios de diálogo y de intercambio de propuestas para influir, tanto en el poder legislativo, como en el judicial” (Villaseñor, 2009).

Esta visión positiva de las organizaciones, oculta el desarrollo desigual que hay al interior del campo de las OSC; son contadas las que tienen capacidad de interlocución con autoridades de gobierno, partidos políticos y legisladores. También es un núcleo reducido aquellas que tienen un nivel de especialización en el trabajo que realizan y disponen de los recursos y financiamiento para trabajar con sus beneficiarios. Al analizar las características de las organizaciones de la sociedad civil activas e inactivas se aprecia que dentro de las organizaciones de la sociedad civil algunas son actores sociales con capacidad de agencia, otras son intermediarias para la implementación de políticas públicas a nivel básico, guardando una posición de subordinación o subsunción con respecto a las entidades y dependencias de la administración pública federal. Y, algunas más, tienen una larga trayectoria de trabajo con grupos específicos de población que les merece reconocimiento y liderazgo social a nivel comunitario, no así ante las instancias y órganos de gobierno.

Con esto deseamos puntualizar que la situación de las organizaciones de la sociedad civil es diferenciada y cada conjunto enfrenta problemas distintos para mantenerse en funcionamiento. En el siguiente apartado se revisan los aspectos centrales de los estudios que se han realizado sobre el Informe Anual de las Acciones de Fomento de las entidades y dependencias de la administración pública federal.

3. Revisión de los estudios sobre el Informe Anual de las Acciones de Fomento de las Entidades y Dependencias de la administración pública federal

3.1 Estudio de López Casillas

Como ya se señaló, La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil es la norma que define las acciones de fomento que deberán implementar las entidades y dependencias de la administración pública federal para las actividades de las organizaciones de la sociedad civil que tengan en su razón social uno o más de los ejes temáticos establecidos en el capítulo segundo, artículo 5º de la ley (véase pie de página 2).

Recordemos también, que la misma Ley creó la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil con el encargo de impulsar las políticas públicas de fomento y evaluar las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Y, el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CAPÍTULO IV, Art. 15) a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión, con el propósito de otorgar a las organizaciones la constancia de registro con una clave de identificación (CLUNI), registrar las acciones que realizan, crear y alimentar un sistema de información sobre las organizaciones de la sociedad civil, permitir el acceso a la información disponible sobre las organizaciones y las sanciones que les han impuesto.

De acuerdo con el dictado de la Ley, las organizaciones tienen derecho a acceder a apoyos económicos, capacitación, apoyos en especie, participar en convenios y acciones de concertación y vinculación, recibir incentivos fiscales, donativos (quienes tengan la figura legal que se los permita: donatarias autorizadas), así como recibir asesoría y servicios para mejorar su desempeño.³

Las evaluaciones que desde 2005 fueron encargadas por el Consejo Técnico Consultivo a diferentes instituciones son una información valiosa para conocer la trayectoria de las acciones de fomento realizadas desde 2004, año en que se creó la Ley (LFFAROSC), hasta el 2014 en que se realizó el penúltimo estudio bajo la responsabilidad de la Universidad de Colima.

Las evaluaciones reúnen la evolución del trabajo realizado por las entidades y dependencias de la administración pública federal. También aportan información sobre el crecimiento en el número de

³ El artículo 13 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad civil señala como responsabilidades de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal: I. otorgamiento de apoyos y estímulos para los fines de fomento que correspondan conforme a lo previsto por esta Ley y las demás disposiciones legales y administrativas aplicables, II. Promoción de la participación de las organizaciones en los órganos, instrumentos y mecanismos de consulta que establezca la normatividad correspondiente, para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas; III. Establecimiento de medidas, instrumentos de información, incentivos y apoyos a favor de las organizaciones, conforme a su asignación presupuestal; IV. Concertación y coordinación con organizaciones para impulsar sus actividades de entre las previstas en el artículo 5 de esta ley; V. Diseño y ejecución de instrumentos y mecanismos que contribuyan a que las organizaciones accedan al ejercicio pleno de sus derechos y cumplan con las organizaciones que esta ley establece; VI. Realización de estudios e investigaciones que permitan apoyar a las organizaciones en el desarrollo de sus actividades; VII. Celebración de convenios de coordinación entre ámbitos de gobierno, a efecto de que éstos contribuyan al fomento de las actividades objeto de esta ley, y VIII. Otorgamiento de los incentivos fiscales previstos en las leyes de la materia.

organizaciones de la sociedad civil que ha habido a lo largo del tiempo y la evolución que ha tenido la implementación de la política pública de fomento.

En los primeros años, las evaluaciones reflejan la preocupación que había por conocer el crecimiento de las organizaciones y su inscripción en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil. El conteo de las organizaciones con CLUNI en estos informes es un dato relevante para ponderar la eficiencia del trabajo que estaban realizando las entidades y dependencias de la administración pública federal. En el informe de 2005⁴ se señala que al 15 de noviembre de ese año, habían obtenido el CLUNI 2,776 organizaciones de todos los estados de la República (López Casillas, 2005, 134).

Uno de los hallazgos de esa primera evaluación fue la falta de conocimiento que había en ese momento en los servidores públicos de las entidades y dependencias de la administración pública federal sobre la (LFFAROSC) y las organizaciones de la sociedad civil. También se puso atención en la falta de coordinación, duplicidad y desarticulación que había en las acciones de fomento en las instituciones.

“No toda la administración pública federal conoce la Ley y la apoya, hay falta de coordinación, duplicidad y desarticulación en las acciones de fomento, y un gran desconocimiento del sector civil por parte de los funcionarios gubernamentales ...Por lo tanto, un desafío es el que tiene que ver con avanzar en la capacitación de los servidores públicos y la articulación de la oferta gubernamental, mejorando y unificando criterios, reglas de operación y procedimientos de trabajo” (López Casillas, 2006: 136).

⁴ Cuauhtémoc A. López Casillas, Balance de la Política Pública de Fomento de las Actividades de las organizaciones de la sociedad civil (2003-2005). Comisión de Políticas Públicas del Consejo Técnico Consultivo. Este documento fue redactado por el consejero López Casillas y lo revisaron, agregaron y aprobaron los siguientes integrantes del Consejo Técnico Consultivo: Alberto Olvera Rivera, Manuel Canto Chac, Alicia Leal Puerta, Ana María Salazar Sánchez, Eréndira Cruz Villegas Fuentes, Miguel Concha Malo, Rafael Reygadas Robles Gil, Alfonso Poiré Castañeda, Francisca Jiménez Barrientos, Fernando Torres Villarreal y Orfe Castillo Osorio. Se trata de la versión del 21 de noviembre de 2005.

Sus sugerencias fueron: capacitar a los servidores públicos en Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y articular la oferta de acciones de fomento a través de la unificación de criterios, reglas de operación y procedimientos de trabajo (López, Casillas, 2005: 136).

La capacitación en el tema de la LFFAROSC a los servidores públicos y, en particular a los coordinadores responsables, se consideró un punto de partida necesario para implementar las acciones de fomento, sin descuidar la revisión de la forma en que los servidores públicos se apropiaban de la ley en su relación con las organizaciones de la sociedad civil, a fin de identificar las necesidades que requerían atender para planear la estrategia de atención que deberían desarrollar en los siguientes años.

Un aspecto importante que propone este trabajo es la armonización legislativa de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil con las normas jurídicas relacionadas con las actividades de las OSC, así como la reglamentación secundaria sobre aspectos sustantivos de su funcionamiento, con énfasis en las disposiciones laborales, fiscales y de seguridad social (López Casillas, 2005, 138).

Esta primera evaluación recupera el proceso de creación y desarrollo de la LFFAROSC, desde su planteamiento hasta su aprobación, así como la discusión que se desarrolló en diversos foros con organizaciones de la sociedad civil para su mejor aprovechamiento. También contabiliza el crecimiento de organizaciones y su inscripción en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil que hubo en 2005 y 2006. De las 2,776 organizaciones con CLUNI que había en noviembre de 2005 se incrementó a 2,959 organizaciones para el mes de diciembre del mismo año y en octubre de 2006 ya había 4,243 OSC inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil. En tan sólo un año hubo un incremento en el número de organizaciones del orden del 30.3%. Del total de organizaciones inscritas 87.2% ya tenían la figura de asociación civil (López Casillas, 2005: 159).

Esta primera evaluación destacó el logro que representó la creación de la Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, su reglamento, el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Consejo Técnico Consultivo, la página de Corresponsabilidad Social y el nombramiento de los coordinadores responsables. En 2006 había 118 funcionarios como coordinadores responsables de 17 Secretarías de Estado, de la Procuraduría General de la República y 45 entidades federativas.

El desafío que plantean los resultados de 2005-2006 es la ausencia de una política de Estado de fomento a las actividades de la sociedad civil, porque las instituciones, leyes y reglamentos estaban alejadas de las y los ciudadanos y no alentaban su participación en la defensa y ejercicio de los derechos humanos. En ese sentido, su propuesta fue desarrollar cultura del “asociacionismo” y la búsqueda de la equidad social y la justicia económica.

La síntesis de esta evaluación indica que en los años de 2005-2006 las acciones de fomento y la apertura a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los espacios públicos todavía estaban muy acotadas.

3.2 Estudio comparativo de los informes 2005-2006 sobre los apoyos y estímulos otorgados a las organizaciones de la sociedad civil por las dependencias y entidades de la administración pública federal. Universidad Anáhuac México, Norte

Esta evaluación midió las acciones de fomento de las entidades y dependencias de la administración pública federal en los años 2005 y 2006. A diferencia del estudio previo que recopiló la trayectoria de la LFFAROSC y discusiones que se desarrollaron con las OSC en torno a la Ley, este segundo informe puso mayor interés en la medición de las acciones. En virtud de la dificultad que implicaba revisar todas las acciones realizadas en el amplio universo de las entidades y dependencias de la

administración pública federal, el estudio se realizó con una muestra formada por las organizaciones de la sociedad civil que realizaban la actividad correspondiente a la “asistencia social”.⁵

En sus resultados reporta que había 2,959 organizaciones de la sociedad civil en 2005, de las cuales 34.6% recibió algún tipo de fomento de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Estas reportaron haber realizado 7788 acciones de fomento en tanto que el estudio de esta universidad sólo contabilizó 1537 acciones, porque no consideró como acciones de fomento los correos electrónicos para anunciar convocatorias, mesas de trabajo, talleres, coloquios, etc. El resumen de las acciones de fomento de esta evaluación se resume en el cuadro 2.

Cuadro 2
Distribución de apoyos por Secretaría en 2005

| Nombre de la Secretaría | Número de acciones | Tipo de apoyo | Monto de los apoyos |
|---------------------------|--------------------|------------------------|---------------------|
| | | 1 económico 2) Otro | |
| SEDESOL | 455 | 1) 418 2) 37 | \$201,130,265 |
| SEP | 267 | 1) 267 | \$783,929,597 |
| SAGARPA | 55 | 1) 55 | \$88,257,532 |
| Resto de las EDAPF | 760 | | \$159,675,447 |

Fuente: López, 2006.

Esta evaluación utiliza la distinción entre apoyos económicos y no económicos para organizar la información. Según sus resultados, las entidades y dependencias de la administración pública

⁵ Hoy en día sabemos que, de las más de 34 mil OSC registradas en el CLUNI, la asistencia social es la segunda actividad más importante en las acciones de fomento (21%), siendo superada sólo por las acciones de promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico (42.7%), como se podrá apreciar más adelante en este documento.

federal reportaron haber realizado 1,175 acciones monetarias contra 1,173 que reportó la evaluación de la Universidad Anáhuac. Con respecto a las acciones no monetarias las entidades y dependencias de la administración pública federal informaron 6,533 acciones contra 364 que reportó el estudio. En este caso sí hay una diferencia sustancial que, probablemente obedezca a la forma en que se codificaron las acciones. Por su parte, las acciones de fomento significaron un costo económico de \$ 1,232, 992, 843.00 que coincide en ambas fuentes.

La distribución de los apoyos también en este caso fue mayor para las asociaciones civiles, pues recibieron el 89.6% del apoyo económico, mientras que 2.6% lo recibieron 116 IAP y en el renglón de otras instituciones se reportó 7.7% de las acciones. Es importante mencionar que en “otras” se incluyeron las organizaciones que no tenían CLUNI vinculadas a la Secretaría de Educación Pública (Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos), que recibieron \$73,035,080.00. La Secretaría de Educación Pública fue la institución que más recursos aportó \$ 783,929,596.90.

En cuanto a la distribución de los apoyos y acciones de fomento por entidad federativa, en 2005 el Distrito Federal tenía 724 organizaciones de la sociedad civil registradas que absorbieron 428 acciones de fomento y el 43.4% del total de apoyos monetarios (\$533, 606,844.03 pesos).

En contraste, las entidades que recibieron menos apoyos económicos fueron Baja California Sur con tres acciones (\$1,964, 630.00 pesos) que equivalen al 0.16% de las acciones de fomento. Y Tlaxcala con \$2,057, 199.00 pesos (0.17%) y 11 acciones de fomento.

En 2006 aumentó de manera considerable el número de organizaciones legalmente constituidas. Según la evaluación de la Universidad Anáhuac de las 4,402 organizaciones inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil 42.9% recibieron apoyo de instituciones públicas. La información oficial reportó 3,124 acciones de fomento, contra 3,110 que identificó el estudio de la Universidad Anáhuac. Esta diferencia corresponde a 14 acciones de envío de correos electrónicos que no se clasificaron en el estudio como acciones de fomento.

La evaluación muestra que 1,891 organizaciones de la sociedad civil recibieron 2,383 apoyos económicos y 727 acciones de fomento no económicas que se traducen en un costo de \$1,659, 599,251.66. Es decir, 76.6% de las acciones de fomento fueron de tipo económico. Al igual que en años anteriores, el grueso de las acciones de fomento las recibe las organizaciones de la sociedad que tienen la figura legal de asociación civil (86.3%) contra un 2.8% de IAP que las reciben. Ahora bien, se desglosamos las acciones de fomento tenemos el resultado que se presenta en el cuadro 3. Como se observa el apoyo económico y la capacitación (a distancia y presencial) son los rubros que merecieron más atención. Ese año fue el cambio del gobierno de Vicente Fox a Felipe Calderón; consideramos que este hecho influyó en el movimiento gradual que hubo en la relación entre el poder de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. La apuesta a la capacitación corresponde con el mayor acercamiento a las organizaciones de la sociedad civil para desarrollar su nivel de institucionalización y clarificar los términos en que debían reportar las acciones que realizaban con sus beneficiarios, así como apearse a los lineamientos en la entrega de los informes y reportes de trabajo a las entidades y dependencias de la administración pública federal.

Cuadro 3

Acciones de fomento de las entidades y dependencias de la administración pública federal en 2006

| Servicios | Difusión | Concertación | Especie | Económico | Capacitación | Asesoría | Otro |
|-----------|----------|--------------|---------|-----------|--------------|----------|------|
| 1 | 3 | 179 | 137 | 2383 | 336 | 31 | 40 |

Fuente: López, 2006.

En 2006 las acciones de fomento ascendieron a 3,110 y beneficiaron a 1891 OSC; de todos los apoyos 728 fueron apoyos no monetarios y 2,382 fueron apoyos monetarios que implicaron una derrama económica de \$1, 659, 599,252.25.

Cuadro 4

Acciones de Fomento económico por entidades y dependencias de la administración pública federal

| Institución | Número de Acciones | Acciones de apoyo económico | Monto |
|-------------------------------|--------------------|-----------------------------|----------------|
| Desarrollo Social | 1149 | 1146 (16.4%) | \$271,931,892 |
| SEP | 394 | 345 (49.9%) | \$ 829,311,979 |
| Secretaría de Economía | 37 | 37 (13.5%) | \$ 220,651,062 |

Fuente: López, 2006.

El resto de las acciones (1,530) de las demás entidades y dependencias de la administración pública federal representan el 20.4% (\$337, 704,309.12 pesos para 740 OSC. Las tres secretarías del cuadro anterior aportaron 79.86% (\$1321, 894,933.07) de los fondos y apoyaron a 1151 OSC. La Ciudad de México fue la entidad del país que recibió mayor número de acciones de fomento. En esta entidad se apoyaron a 545 organizaciones de la sociedad civil con 1,091 acciones de fomento que representaron el 42.9% del total y un monto de \$713,195,352.15. Baja California Sur sólo recibió el 0.2% (3,334,251.93 pesos) con 16 acciones de fomento y Tlaxcala 0.32% (5,384,217.5) pesos por medio de 36 acciones de fomento a 21 OSC.

El número de acciones de fomento por objeto de fomento fueron 12.4% para promoción y fomento educativo, cultural, artístico científico y tecnológico. Cooperación para el desarrollo comunitario (9.6%) y apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos 7.7%. La comparación gruesa de las acciones de fomento de 2005 y 2006 muestra un incremento del 43% en el costo de las acciones de fomento de un año a otro, al pasar de \$1, 104, 681,836.66 en 2005 a 1,586, 872,520.71.

Contrario a lo que se dice que la mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil trabajan sin fondos gubernamentales, la información de los años 2005 y 2006 indica que la mayoría trabajó en

esos dos años con fondos federales. En 2005 los fondos que obtuvieron las organizaciones de la sociedad civil de otras fuentes ascendieron a \$32, 997,242.00 y en 2006 se incrementó a \$53, 197,843.17. Esto significa que en tan sólo dos años hubo un incremento de \$20, 200,600.97, pero una disminución en el número de organizaciones no dependientes de las acciones de fomento de las dependencias y entidades de la administración pública federal. En 2005 trabajaron 208 organizaciones de manera independiente a los fondos de gobierno y en 2006 disminuyeron a 121.

Al tomar como muestra únicamente a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan asistencia social, algunas de las conclusiones a las que llegan en esta evaluación no permiten generalizar comportamientos para el universo de organizaciones de la sociedad civil. Este es el caso, por ejemplo, de los apuntes que hacen sobre las organizaciones inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil que no obtuvieron financiamiento público en 2005 y 2006. En particular, las organizaciones que trabajan en esta temática, generalmente, tienen más acceso a recursos de donantes privados, ya sea por el tipo de grupos de población que atienden y, porque muchas de ellas tienen la figura legal de donatarias autorizadas.

En este punto conviene hacer un balance del trabajo de la Universidad Anáhuac. En el apéndice metodológico señala que investigará la relación entre las acciones de fomento y la profesionalización de las OSC, así como el reconocimiento que hace la sociedad al trabajo que realizan las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, y el grado de satisfacción que tienen las organizaciones con los servicios que reciben. En el informe final ninguno de estos tres compromisos se expresa.

Por otra parte, también en el anexo metodológico plantearon que revisarían los conceptos de legitimidad, transparencia, capital social, desarrollo social, política pública, actividades de fomento, redes, confianza y transparencia. En el reporte final no hay ninguna exposición de estos conceptos y menos aún, tampoco hay relación del análisis de la información de las instituciones y las acciones de fomento con este marco conceptual. Seguramente el tiempo fue insuficiente para cubrir estos aspectos. A cambio de esta carencia, este estudio ofrece la ventaja de clasificar la información de

acuerdo a las acciones de fomento monetarias y no monetarias y su desglose según la participación de diferentes instituciones.

Lamentablemente la organización y análisis de la información no ofrece resultado sobre las acciones de fomento, vistas desde la óptica de las demandas y necesidades de las organizaciones de la sociedad civil, porque esto permitiría ponderar la congruencia que tenían en ese momento las acciones de fomento de las entidades y dependencias de la administración pública federal con las necesidades de recursos que tenían las organizaciones para proyectar su desarrollo y optimizar su desempeño en la atención de los grupos en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, no debe perderse de vista que la misma evolución que se observa en las evaluaciones anuales sobre las acciones de fomento de las entidades y dependencias de la administración pública federal tiene estrecha relación con la evolución que han tenido las organizaciones de la sociedad civil en México y las líneas de atención que han seguido para cumplir el mandato de la Ley sobre las acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, la línea de evaluación de El Colegio de México, A.C. consideró que la información obtenida desde las organizaciones de la sociedad civil, ya fuera desde el Sistema de Información de las organizaciones de la Sociedad Civil, o del que pudiera obtenerse directamente con las organizaciones sería importante para complementar los resultados.

3.3 CIESAS 2007

La evaluación de 2007 a cargo del CIESAS parte de la visión de las acciones de fomento como política pública. Y desde el principio anuncia al lector que las políticas públicas no son aisladas, implican – dice el CIESAS-, un entramado coherente de leyes, prácticas administrativas, asignaciones de recursos y decisiones diversas que están orientadas a la obtención de un mismo objetivo, y que se estructuran bajo ciertos principios rectores. Esta es una buena premisa para seleccionar, organizar, leer y analizar la información sobre las acciones de fomento. Y uno esperaría el análisis de la

comparación de las prácticas administrativas, mecanismos y recursos que usan las instituciones para implementar las acciones de fomento.

Para 2007 había aumentado el número de organizaciones de la sociedad civil con distinta figura jurídica en un 72%. El crecimiento continuo del número de organizaciones de la sociedad civil que hubo desde 2004 sería un indicador indirecto del resultado positivo de las acciones de fomento.

Cuadro 5

Organizaciones de la Sociedad Civil por figura jurídica

| Figura Jurídica | OSC |
|---|--------------|
| Asociación Civil | 5,436 |
| Asociación de Beneficencia Privada | 39 |
| Institución de Asistencia Privada | 466 |
| Institución de Beneficencia Privada | 23 |
| Otras (Fundaciones y organizaciones que realizaron modificaciones a su régimen fiscal) | 169 |
| Total | 6,133 |

Fuente: CIESAS, 2007.

En términos generales, esta evaluación no sustenta metodológicamente ni empíricamente las tesis que propone más arriba. Por ejemplo, al final del segundo documento llega a la siguiente conclusión: La sistematización de los informes con base en estos criterios y las consideraciones de número de organizaciones de la sociedad civil y los apoyos recibidos por la administración pública federal soslaya el hecho de que un porcentaje significativo de organizaciones son pequeños grupos

débilmente vinculados entre sí, carentes de poder efectivo para influir en las orientaciones del ejercicio de gobierno, y que en muchos casos dependen del financiamiento estatal para la ejecución de sus actividades. Tienen poca continuidad temporal en sus actividades, debido a que la asignación de recursos se hace a través de mecanismos concursables. De igual modo, sólo refleja la conformación de frágiles redes de política pública centradas en la realización de acciones asistenciales y de mejoramiento comunitario, en las que convergen el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil (CIESAS, 2007).

Es cierto, todavía en 2017 hay organizaciones pequeñas cuya sobrevivencia depende del financiamiento público, pero también junto a éstas, están trabajando organizaciones que tienen alto nivel de institucionalización, profesionalización y desarrollo, que realizan un trabajo especializado y tienen capacidad para participar en espacios públicos con legitimidad y representatividad de los grupos con los que trabajan. ¿Qué hace falta, entonces para que la política pública de fomento sea realmente un mecanismo eficaz para consolidar el trabajo y la presencia de las organizaciones de la sociedad civil en y para el desarrollo social? Para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil sin duda, la política de fomento, es fundamental pero también no hay que perder de vista que hay diversos componentes que intervienen y conviene revisar.

Algunas de las sugerencias que hicieron las evaluaciones previas sobre las acciones de fomento se han tomado en cuenta. Por ejemplo, gracias a esos trabajos se sabe que es necesario que el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil se conforme como organismo, capaz de alentar la cultura de la rendición de cuentas entre las organizaciones, pero también con capacidad para revelar la participación e incidencia de las organizaciones en los asuntos de la agenda nacional. Este es un elemento que contribuye a la vinculación de las organizaciones, su conformación en redes –algo diferente a la simple suma de organizaciones- y el desarrollo de estrategias para su proyección estatal, regional, nacional e internacional.

3.4 Centro de contraloría social y Estudio de la Construcción Democrática (2009) diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) realizadas por la administración pública federal durante el período 2006 y 2007.

El estudio que compara 2006 y 2007 tomó como parámetros de análisis: a) las características generales de los apoyos y estímulos otorgados, b) el mecanismo para otorgar los apoyos y estímulos, c) la ponderación de la relevancia de las acciones de fomento, d) el trabajo de vinculación institucional entre las distintas dependencias y entidades de la APF con otros actores que apoyan el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil.

Las fuentes de información fueron la evaluación de la universidad Anáhuac y el Informe Anual de Dependencias y Entidades de la administración pública federal elaborado en 2007 por la Subdirección de Enlace Intra gubernamental del INDESOL.⁶

En el cuadro 6 se muestra que al menos cuatro de dependencias y entidades de la administración pública federal tuvieron una disminución en sus acciones de fomento de tipo económico entre 2006 y 2007. Las disminuciones más notorias en los montos económicos otorgados a las organizaciones de la sociedad civil fueron de las Secretaría de Relaciones Exteriores (-90.2%), Hacienda y Crédito Público (-78.1%), Economía (-71%) y Seguridad Pública (-61.5%). Mientras que quienes presentaron reducciones más pequeñas fueron el ISSSTE (-6.5%) y la SSA (-1.8%).

Los autores de este estudio señalan que:

“si a las acciones de fomento de tipo económico reportadas en el 2007 se descuentan aquellas que provienen del INEA, la CONADE y una parte del Fondo PyME, es evidente que hubo una disminución significativa en cuanto al monto de inversión utilizado para fomentar las actividades de las OSC. Tomando en cuenta esta disminución, de un total de apoyos económicos en el 2007 por \$ 2, 201,

⁶ Este informe se presenta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en marzo del siguiente año (2008), y se incluye como un apartado específico del Informe Anual que rinde el Ejecutivo al Congreso de la Unión y de la Cuenta Pública, con base en las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de Fiscalización Superior de la Federación.

282,340, estaríamos hablando más bien de \$ 1, 299, 711,344.00 que efectivamente se destinan a las OSC, lo que representan una reducción del 69%” (Centro de Contraloría Social y estudios de la Construcción democrática, 2008: 38).

Cuadro 6

Monto económico total otorgado por dependencia de la APF (2006 - 2007)

| TIPO DE APOYO | 2006 | 2007 | CAMBIO % |
|---------------|-------------|---------------|----------|
| SEP | 829,311,979 | 1,047,655,246 | 26.3% |
| SEDESOL | 271,931,892 | 351,696,025 | 29.3% |
| SRA | 82,095,817 | 278,875,830 | 239.7% |
| SAGARPA | 85,760,352 | 171,834,322 | 100.4% |
| SEMARNAT | 31,662,038 | 130,655,344 | 312.7% |
| SSA | 86,013,934 | 84,483,643 | -1.8% |
| SE | 220,651,062 | 64,012,782 | -71.0% |
| IMSS | 4,900,000 | 7,039,099 | 43.7% |
| SHCP | 29,448,853 | 6,450,000 | -78.1% |
| ISSSTE | 5,410,000 | 5,060,000 | -6.5% |
| SSP | 5,889,000 | 2,268,916 | -61.5% |
| SRE | 549,315 | 54,027 | -90.2% |
| SECTUR | n/a | 3,706,375 | -- |
| SENER | n/a | 15,145,000 | -- |

Fuente: Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática, 2009

Un aspecto importante que destaca este estudio es la desigual distribución de las acciones de fomento de tipo económico; mientras el 12% de las organizaciones reciben el 40% de los recursos públicos de fomento económico, 72% de las organizaciones reciben recursos por menos de quinientos mil pesos. INDESOL es la entidad que ofrece mayor número de apoyos, a través de su

programa de Coinversión Social, pero el 68% de esos apoyos son menores a 250 mil pesos. En el caso de la SEP, el 56% de los apoyos económicos otorgados son menores a 100 mil pesos y un 10% son mayores a 10 millones de pesos, entre los cuales se incluye un solo apoyo a la Confederación Deportiva Mexicana por \$ 90,190,425.00. Finalmente, el 88% de los apoyos económicos de la Secretaría de la Reforma Agraria y casi el 30% de los otorgados por la SAGARPA, se ubican en un rango de 1 a 3 millones de pesos. Esta forma de distribución contribuye a la concentración de un 40% de los recursos en un 12% de Organizaciones de la Sociedad Civil (Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática, 2009: 40).

Las dos vías a través de las cuales el gobierno federal proporciona apoyos y estímulos a las OSC son los “programas” y las “acciones”. La diferencia entre ambos es que los programas se rigen por las reglas de operación, mientras que las acciones pueden o no contar con una normatividad específica que las regule. En 2007 hubo 51 programas y 76 acciones de fomento, es decir, menos de la mitad de los apoyos y estímulos que otorga el gobierno federal (41%) se realizó a través de programas con reglas de operación y un 59% de las acciones de fomento se asignaron sin un respaldo normativo definido (Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática, 2009, 46) El hecho merece atención en tanto un número determinado de acciones de fomento no están reguladas, pueden ofrecerse con discrecionalidad y sin apego a lo dispuesto en la ley.

La revisión que realizó esta consultoría de los programas y acciones de fomento a través de las reglas de operación y las páginas web de las instituciones, arroja resultados sobre la falta de homogeneidad que existe en las entidades y dependencias de la administración pública federal en la forma de implementar la política pública de las acciones de fomento. Algunas instituciones tienen información actualizada y pública sobre los mecanismos que utilizan para brindar las acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil, los criterios que utilizan para la asignación de las acciones de fomento, sobre todo, cuando son de tipo económico, las formas de evaluación y el acceso que tienen las OSC a las acciones de fomento.

Para capturar la información, esta consultoría clasificó la información de acuerdo a los siguientes códigos: dependencia, entidad, programa y/o acción, tipo de apoyo o estímulo al que hace

referencia, mecanismos contemplados para el otorgamiento de apoyos o asignación de recursos, estrategias y mecanismos de difusión del programa de apoyo, claridad en los requisitos que se le piden a las OSC, información o no sobre plazos, instancia donde se evalúan las propuestas recibidas y criterios para evaluar a las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil. Al agrupar en estos apartados la información sobre las reglas de operación, encontraron que algunas acciones de fomento económico se asignaban de manera directa sin que mediaran convocatorias. En otros casos no estaban claros los criterios de evaluación ni definidos los comités de evaluación. Algunas más no tenían claridad sobre los plazos de duración de los proyectos, ni las demandas que se requerían de las organizaciones para que pudieran concursar en las convocatorias. Es decir, se observó que la implementación de la política de fomento tenía vacíos importantes y diferencias sustantivas en la forma en que se estaba llevando a cabo la política de fomento en diferentes instituciones.

Por otra parte, a partir de entrevistas con los coordinadores responsables se exploraron las percepciones que había en torno a las acciones de fomento. Los resultados indicaron que la percepción dominante entre los coordinadores responsables era que las acciones de fomento más importantes eran las actividades de coordinación y concertación con otras instituciones para apoyar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, el financiamiento económico a través de convocatorias, brindar asesoría y acompañar en el proceso de elaboración de proyectos, impartir capacitación (presencial y a distancia) y organizar foros, coloquios y eventos para organizaciones de la sociedad civil.

En lo que se refiere a los mecanismos para brindar los apoyos, mayor proporción de los entrevistados (51%) se refirió a invitaciones y eventos y alrededor de la tercera parte (34%) mencionó las convocatorias públicas. Por su parte el 84% de las organizaciones de la sociedad civil dijeron haber obtenido los recursos económicos por medios de convocatorias públicas y 12% obtuvo los recursos por asignación directa, sin que mediara ninguna convocatoria.

Un hallazgo importante es que más de la mitad de las acciones de fomento no se realizan en el marco de convocatorias:

“el 59% de las acciones de fomento se realiza a través de mecanismos (llamadas acciones) que no cuentan con un marco normativo, por lo que, en muchos casos, la selección de las OSC receptoras del apoyo puede realizarse de acuerdo al criterio de las personas responsables de su operación. Esto se ve efectivamente reflejado en las respuestas de los funcionarios encuestados, ya que un 55% de las dependencias o entidades decide a quién otorgan sus apoyos a través de una revisión interna” (Ibidem, 2009: 58).

Es importante subrayar que una parte de los coordinadores responsables de las acciones de fomento no realizan seguimiento y evaluación de las organizaciones a las que están brindado financiamiento (supervisión cruzada de otras instituciones). Esto significa que la implementación de las acciones de fomento es desigual y heterogénea y, por tanto, es necesario homologarla para asumir el mandato de la ley:

“Un poco más de la mitad de los responsables de coordinación menciona que el seguimiento se realiza mediante la solicitud de reportes parciales de actividades a las OSC, así como de los listados del número de beneficiarios atendidos. En menor medida, dos terceras partes de las entidades y dependencias solicitan reportes financieros (tanto parciales como finales). Y sólo en muy pocos casos se da un seguimiento a mediano plazo para conocer de qué manera los apoyos y estímulos otorgados tienen repercusiones en cuanto al fortalecimiento de las OSC” (Ibidem, 2009: 60).

No en todas las instituciones hay criterios de evaluación de las acciones de fomento. Ni siquiera hay claridad si se debe evaluar el trabajo de las organizaciones con sus beneficiarios y/o el trabajo mismo que realiza las organizaciones. Por su parte, muchas de éstas dependen enteramente del financiamiento público; algunas de ellas sobreviven con asignaciones no mayores de 250 mil pesos anuales.

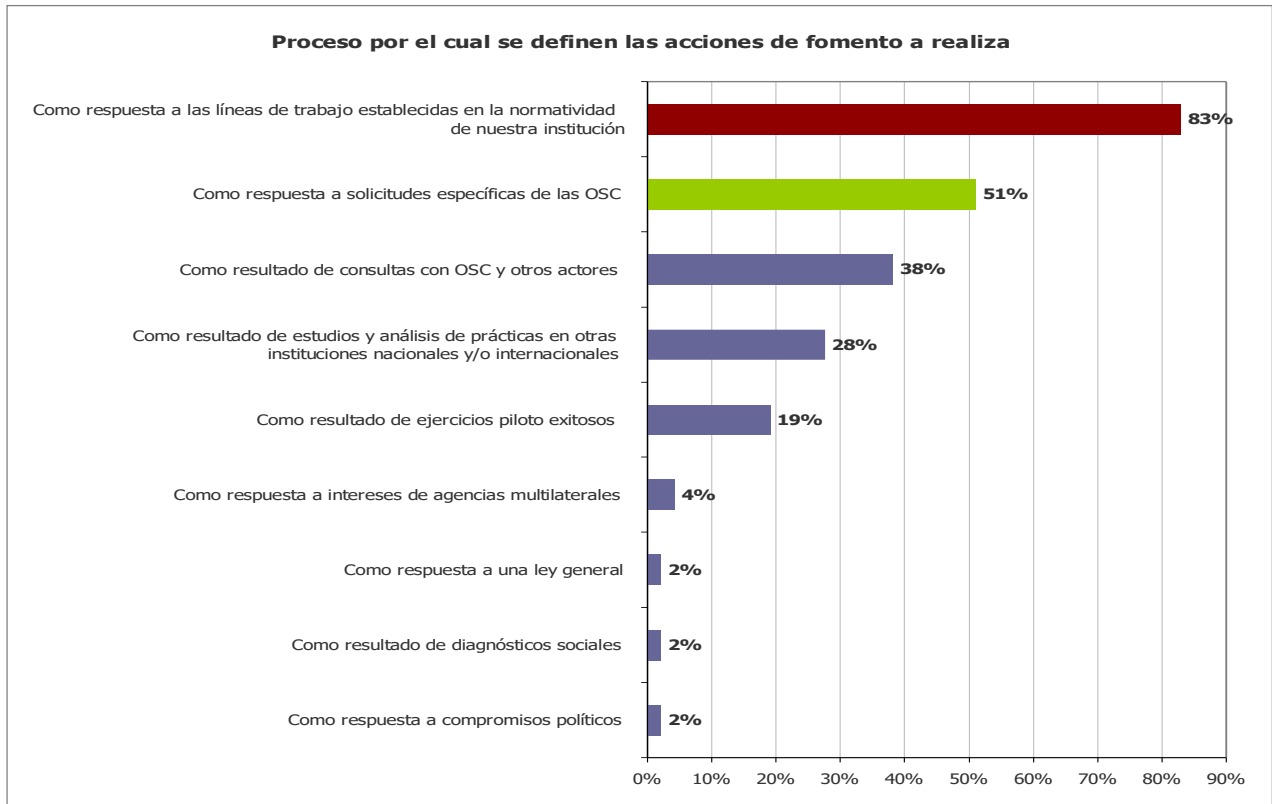
Cuadro 7

| PRESUPUESTO ANUAL REPORTADO | OSC | % |
|-----------------------------|-----|------|
| Menos de 150 mil | 121 | 25% |
| 150 - 250 mil | 71 | 15% |
| 250 - 500 mil | 66 | 14% |
| 500 mil - 1 millón | 85 | 18% |
| 1 - 3 millones | 84 | 17% |
| 3 - 5 millones | 23 | 5% |
| 5 - 10 millones | 18 | 4% |
| Más de 10 millones | 14 | 3% |
| TOTAL | 482 | 100% |

Fuente: IBIDEM, 2009

Es importante mencionar que la evaluación indica que los coordinadores responsables pierden de vista el propósito de las acciones de fomento “sólo un 30% menciona que se debería fortalecer la labor de las OSC. Esto puede indicar que entre los funcionarios encuestados existe una mayor tendencia a pensar en términos de temáticas que de acciones de fortalecimiento institucional de las organizaciones a quienes apoyan. Sin embargo, en algunas de las entrevistas se logró profundizar sobre este aspecto y se encontraron coincidencias entre los funcionarios acerca del trabajo pendiente de fortalecimiento a las OSC” (IBIDEM, 2009: 73). La planeación de las actividades de las entidades y dependencias de la administración pública federal “se inscribe en algunas de las acciones o estrategias que se marcan desde el Plan Nacional de Desarrollo. Por ejemplo, en todas las acciones que nosotros establezcamos para el Programa Operativo Anual de este año, tengo que buscar el referente desde el Plan Nacional de Desarrollo. ¿En qué eje tengo yo el programa de fomento a OSC? En el Plan Nacional de Desarrollo hay un eje que habla de competitividad, de actividad económica competitiva, pero también de igualdad de oportunidades, es ahí de donde sacamos nuestras directrices y luego va el Programa Sectorial que trae sus 10 objetivos con sus características particulares y así hasta llegar a mi programa de fomento” (IBIDEM, 2009: 74-75). Para indagar sobre los criterios para definir las acciones se da cuenta en este estudio de ocho rubros (gráfica 3).

Gráfica 3



Fuente: IBIDEM, 2009

Las entidades y dependencias de la administración pública federal presentaban distinto nivel de participación en las acciones de fomento. INDESOL era la institución con mayor número de acciones de fomento económico. A través de diversas convocatorias se asignaron los recursos después de que las organizaciones concursaban en tiempo y forma y eran evaluados sus proyectos. El programa de Coinversión Social de INDESOL manejaba en promedio montos económicos entre 100 y 250 mil pesos, en 2007 solamente 52 organizaciones recibieron entre 1 y 3 millones de pesos.

En cambio, la Secretaría de Educación Pública sólo reportó 324 acciones de fomento económico pero la mayor parte de las veces los montos asignados eran mayores. En 2007 otorgó a 78

organizaciones apoyos económicos menores a 100 mil pesos, pero había 31 organizaciones que recibieron entre 10 y 50 millones de pesos.

En cuanto a SEMARNAT, de las 318 acciones de fomento que realizó en ese año, 229 organizaciones de las 318 a las que les asignó apoyo económico recibieron entre 250 y 500 mil pesos. Vista la desigual distribución de los apoyos económicos, sería interesante probar un nuevo modelo de asignación de recursos que involucre a varias dependencias que respondan a las necesidades de la política pública de fomento, de manera vinculada a la política de desarrollo social integral.

Cuadro 8

Relación de montos de acciones de fomento económico por entidad y dependencia de la administración pública federal (2007)

| | SAGARPA | SEDESOL | SE | SEP | CDI | INMUJERES | SRA | SALUD | SEMARNAT |
|--------------------|------------|-------------|-----------|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|
| < de 100 mil | 0 | 235 | 10 | 78 | 123 | 2 | 0 | 8 | 16 |
| 100 - 250 mil | 8 | 1074 | 13 | 38 | 97 | 22 | 1 | 78 | 53 |
| 250 - 500 mil | 31 | 172 | 11 | 31 | 0 | 26 | 7 | 86 | 229 |
| 500 mil - 1 millón | 32 | 36 | 12 | 54 | 0 | 0 | 11 | 12 | 18 |
| 1 - 3 millones | 35 | 52 | 8 | 55 | 0 | 0 | 141 | 22 | 2 |
| 3 - 5 millones | 10 | 1 | 3 | 17 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 5 - 10 millones | 3 | 0 | 0 | 19 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| > de 10 millones | 0 | | 1 | 32 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 119 | 1570 | 58 | 324 | 220 | 50 | 160 | 206 | 318 |

3.5 Evaluación para valorar las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) realizadas por la administración pública federal (APF) durante 2008, retomando el índice propuesto de la evaluación 2006 y 2007. Luis A. Luna Gómez, José J. de la Rosa Rodríguez y Iván Zúñiga Pérez Tejada (UAM)

En este estudio los autores señalaron que el número de OSC inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC) presentó un incremento importante entre 2008. No obstante, el porcentaje de OSC apoyadas contra las registradas, resultó ser menor en el último año con tan solo el 39%.

En 2008 las dependencias y entidades de la APF realizaron un total de 5,922 acciones de fomento, con un impacto económico de \$ 4,842,004,109 (cuatro mil ochocientos cuarenta y dos millones cuatro mil ciento nueve pesos); estas acciones tuvieron como destinatarias a 3,255 OSC. Entre 2007 y 2008 se observó un incremento tanto en acciones de tipo económico (24.76%) como en las acciones de tipo no económico (9.87%) y en recursos económicos distribuidos (119.96%) (cuadro 9) (aunque cabe mencionar que el 54.8% de este incremento se entregó a una sola organización).

Cuadro 9. Comparativo de acciones de fomento realizadas por la APF (2007 – 2008)

| AÑO | OSC CON CLUNI | OSC APOYADAS | Núm. DE ACCIONES | ACCIONES APOYO ECONÓMICO | ACCIONES APOYO NO ECONÓMICO | IMPACTO ECONÓMICO |
|-------------------------|------------------------------|-------------------------|-----------------------------|---|--|------------------------------|
| 2007 | 6,132 | 2,876 | 4,973 | 3,078 | 1,895 | 2,201,282,340 |
| 2008 | 10,504 | 3,255 | 5,922 | 3,840 | 2,082 | 4,842,004,109 |
| Crecimiento | 4,372 | 379 | 949 | 762 | 187 | 2,640,721,769 |
| Incremento % | 71.30% | 13.18% | 19.08% | 24.76% | 9.87% | 119.96% |

Fuente: Elaboración propia con base a datos oficiales de Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la administración pública federal a Favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2008.

Del total de apoyos económicos otorgados en 2008, 6 dependencias concentraron el 95.78% de los recursos económicos distribuidos. En primer lugar se ubicó la SE, con una inversión total de \$1,889,570,637 pesos (39.02%), seguida de la SEP con apoyos por \$ 1,337,113,537 pesos (27.61%), en tercer lugar SEDESOL con una inversión de \$ 466,565,865 pesos (9.64%), la cuarta dependencia con mayor distribución de recursos económicos fue la SRA con \$ 445,794,067 pesos (9.21%), en quinto lugar se identificó a SAGARPA con una inversión de \$341,731,725 pesos (7.06%) y por último SEMARNAT con una distribución de recursos económicos que ascendió a \$ 156,932,293 pesos (3.24%). La única dependencia que disminuyó su asignación de recursos económicos en el 2008 con respecto al 2007 fue el Instituto Nacional de las Mujeres con un decremento del 26%.

Respecto a las acciones de fomento que la APF otorgaron en el 2008, 4 dependencias concentran el 67.61 %. En primer lugar, tenemos a SEDESOL con 2,151 acciones, en segundo lugar, a la SSA con 731 acciones, en tercer lugar, a la SEP con 634 acciones y en cuarto lugar a la SEMARNAT con 488 acciones.

Este estudio indica que “Tomando en cuenta el ARTÍCULO 23 de la LFFAROSC, donde se enuncia que... ‘las Dependencias y Entidades que lleven a cabo acciones de fomento deberán acreditar ante la Secretaría a un Responsable de Coordinación, cuyo nivel no podrá ser inferior al de Director General u homólogo en la administración pública federal centralizada o su equivalente en la paraestatal’, se concluye que no todas las entidades y dependencias que acreditaron un Responsable de Coordinación otorgaron apoyos y estímulos a OSC, pero aún más importante de señalar fue que, no todas la Entidades y Dependencias que otorgaron apoyos y estímulos a las OSC habían acreditado ante SEDESOL a su Responsable de Coordinación.

Una tendencia que se encontró a lo largo de la investigación, fue que al descentralizarse ciertas obligaciones sociales que tenía la APF, el perfil de las OSC que fueron apoyadas ya estaba determinado, e incluso algunas OSC habían sido creadas por petición de las mismas dependencias para el cumplimiento de sus objetivos institucionales y los resultados de la Organización Civil eran

contabilizados como objetivos y metas cumplidas por la dependencia. En consecuencia, el estudio concluye que existe una política excluyente en la asignación de recursos.

3.6 Evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en 2008 en el tema: “Participación de las OSC en políticas públicas”. Alfonso León Pérez y colaboradores (UAM)

Con base en la evaluación previa se retomaron para el análisis las 162 IPD reportadas dentro de las categorías Socio-estatales (SE) y Estatales-sociales (ES). Se identificaron en Internet a fin de obtener información básica sobre ellas, como sus características generales y la normatividad que le dan sustento; así se observó que algunas de las IPD no se podían caracterizar como SE o ES, así que finalmente se analizaron 145.

Posteriormente, se localizó en la normatividad de cada IPD, la función rectora de cada una de ellas, con lo que se construyó la siguiente tipología: Promoción, Asesoría, Planeación y diseño, Gestión, Instrumentación, Dictaminación, Monitoreo y Evaluación. A fin de correlacionar dichas funciones con las etapas del ciclo de la política pública como insumo esencial para la realización de esta evaluación, finalmente se reagruparon en: Promoción y difusión, Elaboración, Operación, Evaluación e Integración.

Como parte de la evaluación, también, se consideraron los niveles de Institucionalidad, Representatividad y Calidad de las actividades. Para ello se elaboró un instrumento que recogió por medio de entrevistas la percepción de al menos un integrante de cada IPD; en este instrumento, se agregó adicionalmente un apartado para conocer de qué forma participaban las OSC en las políticas públicas dentro de su instancia (de las 162 IPD se seleccionó una muestra de 33 casos).

El cuestionario se hallaba orientado básicamente a obtener información sobre los fundamentos legales que le daban vigencia a la IPD, las funciones, estructura y forma de trabajar de ésta; los periodos y tiempos de sesiones de cada una, el tipo de acuerdos a los que se llegan en estas sesiones; y el nivel de participación de las OSC en las políticas públicas que promueve la dependencia.

Posteriormente, se realizó una medición de los niveles de Institucionalidad, Representatividad y Calidad de las actividades por medio de una encuesta aplicada a integrantes de las IPD. Adicionalmente, se agregaron indicadores que dieran cuenta de la participación de las OSC en las instancias, así como si existían indicadores de formalidad hacia ellas, a través de las dimensiones indicadas en el cuadro 10.

Cuadro 10. Escalas, dimensiones e indicadores de la encuesta

| Escala | Dimensión | Indicador |
|---|--|--|
| <i>Institucionalidad</i> | Normatividad | Mandato legal (tipo de norma que crea la IPD). Reglamento interno. Atribuciones del consejo y de los consejeros. Funciones claramente definidas. |
| | Operación | Capacidad de convocatoria de sesiones. Calendario o programa anual de trabajo. Presupuesto asignado. |
| <i>Representatividad</i> | Composición | Cantidad de participantes. Representantes gubernamentales. Representantes no gubernamentales (OSC, |
| | Selección | Establecimiento de requisitos y criterios claros para la selección de consejeros, así como para su sustitución y/o remoción. Selección de presidente. Renovación periódica. |
| <i>Calidad e impacto de las actividades</i> | Calidad de la operación | Información proporcionada a los consejeros. Capacitación a consejeros. Porcentaje aproximado de asistencia. Capacidad de integrar comisiones o grupos de trabajo. Aportación de los consejeros no gubernamentales. Seguimiento de acuerdos. Elaboración de actas de las sesiones y/o minutas de los grupos de trabajo. |
| | Transparencia y rendición de Cuentas | Publicación de minutas o actas. Disponibilidad de la normatividad que la rige, las actas, los currículos de los consejeros, los documentos generados por el consejo, las acciones y los resultados. |
| | Percepción de Impacto | Resultados de efectividad. Impacto de los resultados de la IPD. Fortalecimiento a las OSC. Contribución de la IPD a la participación ciudadana. |
| <i>Participación de las OSC en las Políticas Públicas</i> | Creación de políticas públicas. Presupuesto destinado a la participación de las OSC. Medición de efectividad de la participación de OSC. | |

Este estudio señala que la Secretaría de Desarrollo Social fue la más importante en términos de fomento, por ser la que otorgaba el mayor número de apoyos a las OSC (33.8% en 2009), principalmente mediante el Programa de Coinversión Social del Indesol. Aunque otorgó apoyos a un número mayor de OSC que otras dependencias, ejerció apenas entre 9.6 y 16.4% del total de fondos reportados por la APF. También se indicó en este estudio que la dependencia era también importante por la diversidad de las acciones que llevaba a cabo y por el universo de OSC beneficiarias. Para el estudio de caso de esta dependencia, se seleccionó el Programa de Opciones Productivas, con lo que se abona al análisis de un programa con muy poco seguimiento, que opera mediante una modalidad innovadora en la APF.

Otra conclusión que surgió del análisis cuantitativo de los informes fue que las dependencias distribuían sus acciones de fomento y, particularmente, los apoyos económicos, de manera sumamente desigual entre las OSC beneficiarias.

En suma, este estudio señala que la administración pública federal no contaba con una política articulada de fomento a las actividades de las OSC, dado que las dependencias realizaban acciones de fomento de manera desarticulada, sin propósitos o estrategias específicas y mediante mecanismos de asignación que no garantizaban certeza jurídica, transparencia en la asignación de fondos, autonomía de las OSC, ni estabilidad y/o continuidad de las acciones.

3.7 Evaluación de la política de fomento a las actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil “Participación en políticas públicas”. Gabriela Sánchez y colaboradores

Para llevar a cabo la evaluación de la participación de las OSC en políticas de fomento, esta investigación se llevó cabo en dos etapas. La primera etapa de investigación fue de gabinete, se realizó una búsqueda documental de las acciones y programas de fomento que promueven las dependencias, y de las actividades legalmente reconocidas de OSC. Además, se revisó el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) de cada dependencia para localizar otros mecanismos y apoyos

a OSC; revisión de páginas de internet, documentos de trabajo, informes, ROP, evaluaciones; y la actualización de la base de Instancias Públicas de Deliberación (IPD) con las que cuenta cada una de las siguientes dependencias: Gobernación, Desarrollo Social, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Educación Pública y Economía.

Por otro lado, de estos programas y acciones se seleccionó uno por dependencia a fin de llevar a cabo una exhaustiva investigación de campo. En cada estudio de caso, se realizaron al menos dos entrevistas a funcionarios ejecutores de los programas y a dos integrantes de OSC, para obtener información cualitativa sobre los alcances y limitaciones de los programas. Uno de los elementos nodales a seguir en la investigación de campo, fue dar a conocer el nivel de participación de las OSC en la generación y/u operación de las políticas públicas.

3.8 Estudio acerca de la Política y de las Acciones de Fomento a las Actividades de las OSC durante el periodo de 2010-2011. Germán Pérez Fernández del Castillo, UNAM 2012

La propuesta de este estudio es crear un sistema de indicadores para comparar el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública federal e identificar, por medio de un ranking, sus fortalezas y debilidades.

El referente en la construcción de los indicadores es la LFFAROSC, y concretamente el nivel de institucionalidad que existe de esta en la relación y programas de trabajo que establecen las instituciones públicas con las organizaciones de la sociedad civil.

La muestra de investigación fueron siete secretarías que habían sido investigadas en lo referente a las acciones de fomento, para poder establecer comparaciones en el tiempo. Desde las primeras páginas los autores advierten que el trabajo tiene una intención demostrativa y no conclusiva y, por lo tanto, los resultados no son generalizables.

Las fuentes de información utilizadas fueron entrevistas a funcionarios, revisión documental y las evaluaciones previas de las acciones de fomento. Debido a que el núcleo del trabajo es medir la

institucionalidad de la ley, entendida como el reconocimiento y formalización de sus mecanismos de toma de decisiones y operación. En este caso, los programas y acciones de fomento se esperaba que se organicen, planeen y realicen conforme dicta la Ley.

En este estudio definen un indicador como un dato o conjunto de datos que ayudan a medir objetivamente la evaluación de un proceso o una actividad. De manera que las evaluaciones de políticas públicas con base en indicadores se fundamentan en la recolección y el análisis sistematizado de la información disponible y/o la creación de nueva información sobre el proceso administrativo que se desee evaluar (Pérez et al 2012,32).

Las unidades de análisis fueron: 1) identificar el nivel de reconocimiento e instrumentalización de LFFAROSC en los programas y acciones de fomento que realizan las siete instituciones estudiadas, a través, por ejemplo, de la introducción de la norma en las reglas de operación, 2) transversalidad y diseño de la política de fomento, 3) medición de los espacios de participación de las organizaciones de la sociedad civil en la administración pública (revisión de la transparencia, diversificación y concentración del tipo de acciones) 4) ampliar la oferta de actividades y programas de capacitación a las organizaciones de la sociedad civil y 5) acceso a los recursos.

Los autores mencionan que el esquema de indicadores teóricos que originalmente plantearon se modificó debido a la falta de información disponible. El ajuste se realizó con 23 indicadores distribuidos en 5 ejes.

Indicador de conocimiento a través del conteo de las veces que se hacía mención a la LFFAROSC en los programas sexenales e informes de labores (2010 y 2011), 2) Indicador de reconocimiento a través del conteo que aparecía la palabra sociedad civil en los programas sectoriales e informes de labores; con ponderación de las veces que aparecía con respecto al total de palabras en el documento, 3) Difusión externa a través de la revisión de la página web de las instituciones (con o sin disposición de link para la entrada a temas de participación ciudadana y sociedad civil, a

información sobre la política pública de fomento. Esta información se clasificó para calificar la difusión externa de las 7 instituciones estudiadas.

El indicador de Desarrollo se hizo el mismo procedimiento metodológico de conteo de las palabras, pero utilizando como fuente de información los reglamentos internos de las instituciones. También se hizo el mismo procedimiento con la palabra sociedad civil en los reglamentos de las instituciones. Para medir la consistencia del marco legal se revisó el Diario Oficial de la Federación para contar el número de veces que aparecía la palabra sociedad civil en con respecto al total.

Los indicadores propuestos por la UNAM son valiosos para identificar el nivel de reconocimiento que hay en los programas, reglamentos y reglas de operación de las entidades y dependencias de la administración pública federal sobre la LFFAROSC, pero nos parecen insuficientes para medir su nivel de institucionalización.

3.9 Estudio sobre la Política y las Acciones de Fomento a las Actividades de las OSC durante el Periodo de 2012-2013 Alberto Olvera y Alejandro Monsiváis (Universidad Veracruzana y Colegio de la Frontera Norte, A.C. (2014)

La premisa de los autores es que las acciones de fomento no constituyen una política pública para fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil como actores en la gobernanza democrática, debido a la ausencia de integración, integralidad e institucionalidad de ésta. En su opinión, no es una política integrada porque le falta unidad en términos de sus objetivos, recursos e instrumentos. Para que tenga el carácter de política pública es necesario que haya congruencia, complementariedad y coordinación entre las leyes, normas, dependencias y programas gubernamentales establecidos en la materia (2014,9). Le falta integralidad a los contenidos programáticos de las acciones de gobierno. Los autores señalan que las acciones de fomento adolecen de institucionalidad porque no se rige por lineamientos claros que sean del conocimiento público, con imparcialidad y transparencia, y en donde los conflictos y controversias se resuelvan con certidumbre institucional. (2014,9-10).

Desde su perspectiva hay diversos obstáculos para las organizaciones de la sociedad civil; en primer término, las contradicciones en la legislación (LFFAROSC y donatarias autorizadas del sistema de administración tributaria). El régimen fiscal impide a las organizaciones desarrollar sus niveles de profesionalización (2014, 12).

Un aporte interesante de este trabajo es la agrupación que hace de las dependencias y entidades de la administración pública federal en tres esferas: Gobierno, Seguridad y Gestión Pública”, “Economía, Regulación y Mercado”, y “Desarrollo Social, Cultural y Humano”. En sus resultados indican que el tercer eje absorbe la mayor parte de las acciones de fomento.

Para organizar la información utilizaron tres criterios de clasificación: 1) información instituida o información que pueda extraerse de las leyes, normas, reglas de operación que regulan las acciones de fomento, 2) participación episódica. La participación episódica designa a las actividades que involucran a ciudadanos u organizaciones sociales sobre una base no-institucionalizada ni recurrente. Son actividades propias de la implementación de determinados programas o actividades: participación en consultas, en jurados, en comités establecidos ad hoc; son también actividades en las que se ofrece capacitación, servicios u asesoría y 3) actividades de difusión.

Finalmente, analizan los mecanismos de difusión mediante los cuales las dependencias difunden información hacia grupos o sectores focalizados o hacia la sociedad en general” (2014, 30). Una de las conclusiones a que llegan los autores es que las acciones de fomento las realizan principalmente las entidades y dependencias de la administración pública federal que tiene la responsabilidad de impulsar programas sociales y la intervención de organizaciones sociales en la acción pública. En su opinión, una política de fomento, tendría que impulsar el desarrollo de capacidades y la profesionalización de las organizaciones. Las políticas públicas hacia las organizaciones sociales en México, en general, enfrenta claros desafíos en materia de integración, integralidad e institucionalidad. Esto significa que no existe una política completamente unificada, que esté coordinada de manera eficiente entre los sectores del gobierno federal ni suficientemente articulada con otros programas en las entidades federativas; esa política no es “integral” en un

sentido programático, ya que concibe rol del Estado en términos de “fomento” a las organizaciones sociales; y carece, además de un sistema regulatorio integrado, coherente y eficiente para la implementación de las acciones dirigidas al sector asociativo” (2014-49).

En la segunda parte del estudio, los autores revisan los términos de la LFFAROSC y el reglamento. En su opinión es una ley limitada que busca más la regulación de las organizaciones de la sociedad civil que desarrollar e implementar una política pública de fomento. El desarrollo en las acciones de fomento se verá cuando se realice la armonización legislativa, se asigne un presupuesto para la Comisión Nacional de Fomento, el Consejo Técnico Consultivo y haya vigilancia del cumplimiento de la Ley. Otros factores necesarios para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil es el acceso a recursos públicos y privados, incentivos fiscales, la coordinación interinstitucional y la institucionalización de los espacios de participación de las organizaciones de la sociedad civil, programas de capacitación, mecanismos de contraloría social, etc.

Es muy interesante la discusión que plantea Olvera sobre el significado del fomento, los problemas inherentes a la Comisión de Fomento y el CTC de falta de presupuesto. Sin presupuesto, sin legitimidad ni representación ante las organizaciones de la sociedad civil, y con los vacíos y contradicciones que tiene la ley es difícil avanzar en el programa nacional de fomento.

Hasta ahora, las evaluaciones revisadas muestran los cambios que ha habido en la política pública de fomento. La desigual manera en que se implementa en las instituciones y los cambios que es necesario introducir para fortalecer las actividades de las organizaciones de la sociedad civil conforme lo mandata la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. En el siguiente apartado se revisa la cuenta pública.

4. Revisión de los Recursos Públicos Asignados a Acciones de Fomento en la Cuenta Pública de 2015

En este apartado se analiza los resultados de la revisión de la Cuenta Pública 2015, se describen el sistema de indicadores que propusimos para evaluar las acciones de fomento de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

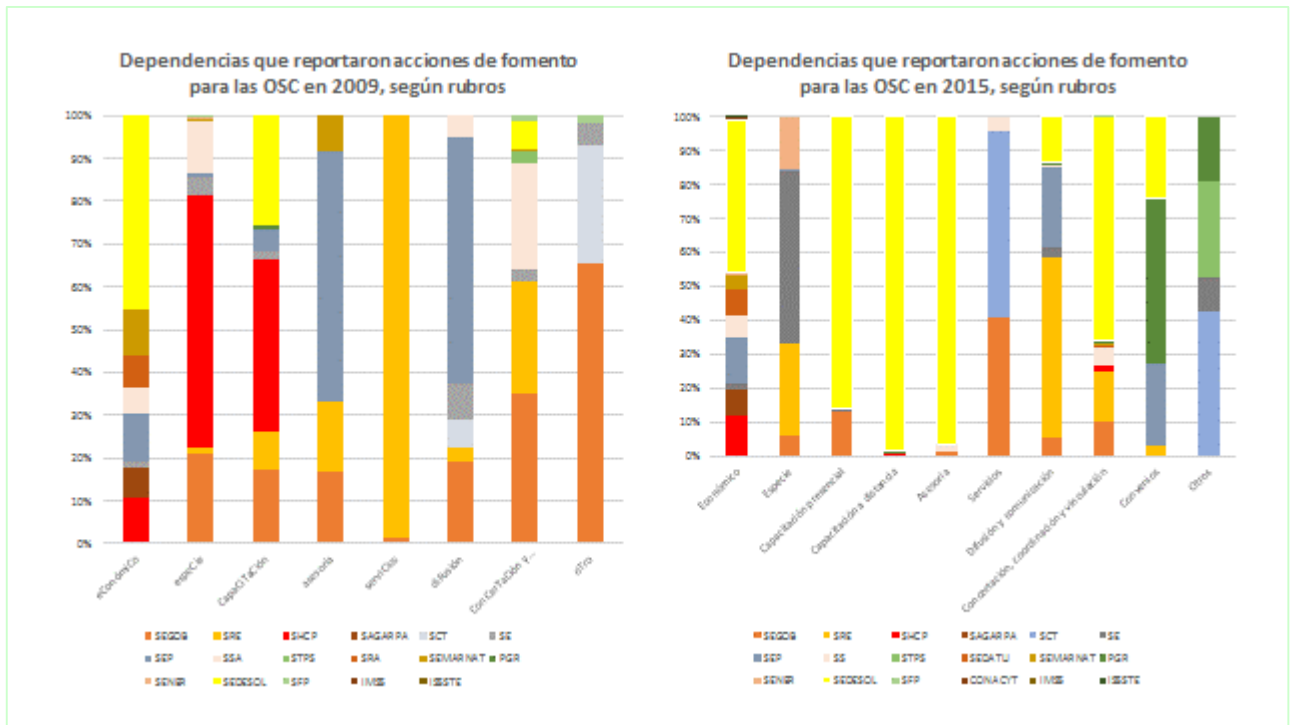
El desarrollo de la sociedad civil crea nuevo tejido social y desarrolla nuevas formas de solidaridad. Olvera (2002) señala que las organizaciones son un actor social cuya entrada en la escena pública, no es un fenómeno aislado, es un proceso que depende de los puentes de comunicación que se tiendan entre la esfera pública y las organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, el reconocimiento que hizo el Estado mexicano de las organizaciones de la sociedad civil y, más adelante la acción coordinada de las entidades y dependencias de la administración pública federal, es uno de los factores de su permanencia. De ahí la importancia de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y la revisión de la Cuenta Pública.

María Isabel Verduzco (2014) en su trabajo Financiamiento del Gobierno Federal para las organizaciones de la sociedad civil; cómo asignan los apoyos económicos, hace una reconstrucción histórica de las acciones de fomento durante el periodo 2005 a 2013 tomando como variables: el número de organizaciones de la sociedad civil apoyadas, el total de OSC con CLUNI y el monto de los recursos otorgados en miles de pesos. Con esta revisión logra identificar las tendencias de crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y el comportamiento de las acciones de fomento económico. Con el propósito de continuar este trabajo, incorporamos la información de los años 2014 y 2015 a fin de contar con el histórico sobre crecimiento de OSC y comportamiento de las acciones de fomento económico de 2005 a 2015.

Antes de mostrar la tendencia de los montos, creemos que es necesario ponderar las acciones de fomento de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal comparando los años 2009 y 2015 según rubros de atención (gráfica 4).

Gráfica 4



En 2009 los apoyos brindados a las organizaciones de la sociedad civil que se ilustran en la gráfica 4 muestran que hubo mayor participación y diversificación de las entidades de la administración pública federal en las acciones de fomento. En ese año, diez instituciones brindaron apoyos económicos y realizaron acciones de concertación y vinculación, nueve dieron apoyos en especie y cuatro en asesorías. En 2015 hubo más entidades y dependencias que participaron en las acciones de fomento, aunque se observa menor diversificación entre las entidades y dependencias por tipo de acciones de fomento. Por ejemplo, las acciones de capacitación (presencial y a distancia) son brindadas en su mayoría por INDESOL. Entre las acciones más diversificadas están los apoyos de tipo económico, en especie, convenios y otros. La mayor atención puesta en la capacitación (presencial

y a distancia) por parte del Instituto Nacional de Desarrollo Social en 2015 es una señal de los cambios que se están realizando en la política de fomento.

Ahora bien, la revisión de las acciones de fomento económico en una línea histórica que va de 2005 a 2015 muestra un decrecimiento del porcentaje de organizaciones de la sociedad civil que fueron apoyadas.

Cuadro 11
Histórico de las OSC con CLUNI que recibieron apoyo económico y monto de los recursos otorgados en miles de pesos

| año | número de OSC apoyadas | Total de OSC con CLUNI | % de OSC apoyadas | Recursos otorgados (miles de pesos) |
|------|------------------------|------------------------|-------------------|-------------------------------------|
| 2005 | 2,596 | 2,958 | 87.7% | \$1,232,992 |
| 2006 | 2,596 | 4,402 | 59% | \$1,659,599 |
| 2007 | 1,891 | 6,132 | 31% | \$2,201,282 |
| 2008 | 2,598 | 8,436 | 30% | \$4,842,004 |
| 2009 | 2,587 | 10,772 | 24% | \$3,199,205 |
| 2010 | 3,049 | 13,267 | 23% | \$4,350,397 |
| 2011 | 2,900 | 16,576 | 17.5% | \$4,564,815 |
| 2012 | 3,251 | 19,826 | 16.4% | \$6,249,125 |
| 2013 | 2,764 | 24,501 | 11.3% | \$5,408,922 |
| 2014 | 4,048 | 29,142 | 13.9% | \$6,779,284 |
| 2015 | 3,725 | 32,002 | 11.6% | \$7,256,338 |

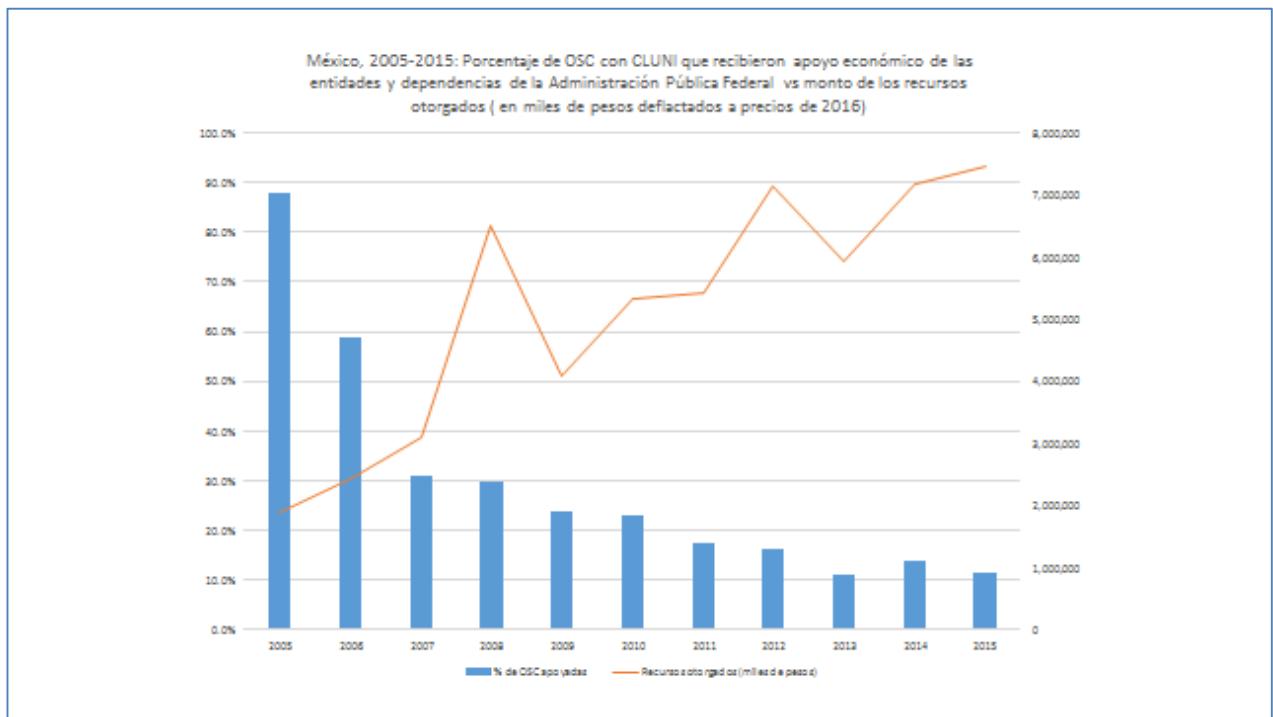
Fuente: 2005 a 2013: Verduzco (2014); 2014 y 2015 Cuenta Pública, Indesol.

El análisis histórico del apoyo que recibieron las OSC 2005 a 2015 indica que hubo un aumento en los recursos otorgados a las organizaciones, pero una disminución en el porcentaje de OSC apoyadas, en un contexto en el que creció el número de OSC. La notoria disminución de OSC apoyadas en ese periodo no corresponde con el incremento de los recursos que hubo de 2005 a 2015. Este resultado sugiere que el financiamiento público apenas es un porcentaje menor al 10%

del ingreso de las organizaciones de la sociedad civil, lo que lleva a pensar que tienen otras fuentes de ingresos; probablemente de donantes privados, fundaciones internacionales, de cuotas de recuperación de los beneficiarios, venta de servicios, etc.

Otra manera de apreciar los cambios en el fomento económico la tenemos en la gráfica 5. La relación entre el porcentaje de organizaciones apoyadas durante el periodo 2005-2015 y su relación con el monto de apoyos brindados en pesos deflactados, indica que en ese periodo se multiplicó el apoyo económico por 5.8, mientras en el cuadro 9 se aprecia que el crecimiento de las organizaciones se multiplicó por más de 10 veces.

Gráfica 5



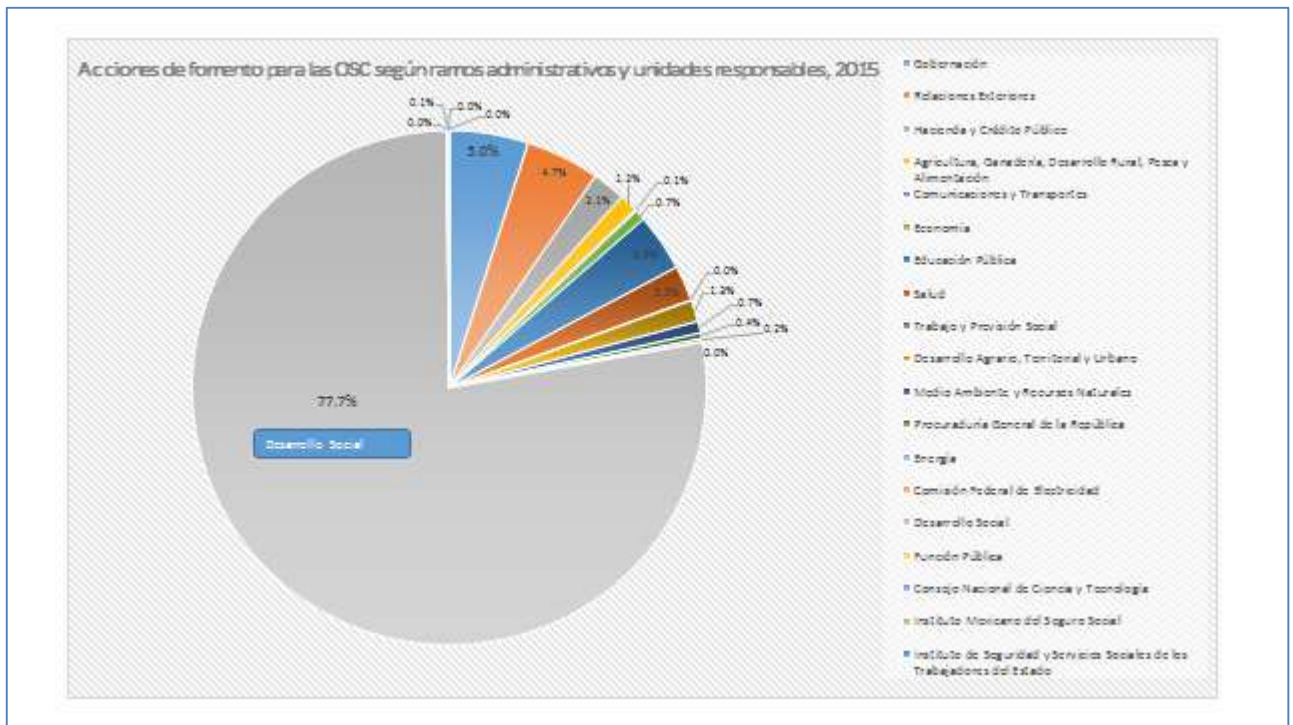
Fuente: Cuenta Pública 2015

No debemos olvidar que la distribución de las acciones de fomento es desigual en las diferentes Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Dependiendo de su área de competencia será la prioridad en la atención a grupos y temas determinados por la agenda de gobierno.

De acuerdo al reporte de la cuenta Pública de 2015 los apoyos económicos de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, ascendieron a \$ 7,256, 338,450 miles de pesos (cuadro 9). El Informe de la Cuenta Pública informa que en ese año se realizaron 23,850 acciones de fomento con 12,188 organizaciones de la sociedad civil.

En ese año el mayor porcentaje de acciones las realizó SEDESOL (gráfica 6) casi las tres cuartas partes de las acciones corrieron a cargo de esa Secretaria. En diferente medida participaron otras entidades y dependencias de la administración pública federal en el fomento a las actividades realizadas por las OSC en los temas de asistencia social, apoyo a la alimentación popular, el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, promoción de la equidad de género, atención de grupos con discapacidad y otros temas planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 y el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Grafica 6



Fuente: Informe anual, Cuenta Pública 2015

Por su parte, el cuadro 12 registra el número de acciones de fomento realizadas por cada una de las entidades y dependencias de la administración pública federal en 2015 según tipo de acciones.

Cuadro 12
Número de Acciones de Fomento por Rubro e Instituciones

| IAPF | Económico | Especie | Capacitación Presencial | Capacitación a Distancia | Asesoría | Servicios | Difusión y Comunicación | Concertación, Coordinación y Vinculación | Convenios | Otros | TOTAL |
|--------------|-------------|-----------|-------------------------|--------------------------|-------------|-----------|-------------------------|--|-----------|-----------|--------------|
| SEGOB | 1 | 5 | 737 | 3 | 125 | 9 | 79 | 227 | 0 | 0 | 1186 |
| S R E | 0 | 23 | 16 | 1 | 0 | 0 | 736 | 333 | 1 | 0 | 1110 |
| SHCP | 446 | 0 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 41 | 0 | 0 | 496 |
| SAGARPA | 273 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 276 |
| SCT | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 | 0 | 0 | 0 | 9 | 21 |
| SE | 63 | 43 | 6 | 0 | 0 | 0 | 43 | 4 | 0 | 2 | 161 |
| SEP | 522 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 328 | 1 | 8 | 0 | 864 |
| SS | 226 | 0 | 0 | 1 | 168 | 1 | 10 | 122 | 0 | 0 | 528 |
| STPS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 | 6 | 10 |
| SEDATU | 289 | 0 | 0 | 0 | 29 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 321 |
| SEMARNAT | 163 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 14 | 0 | 0 | 177 |
| PGR | 0 | 0 | 18 | 13 | 1 | 0 | 15 | 17 | 16 | 4 | 84 |
| SENER | 22 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 13 | 0 | 0 | 48 |
| CFE | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| SEDESOL | 1668 | 0 | 4876 | 1801 | 8493 | 0 | 188 | 1491 | 8 | 0 | 18525 |
| SFP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| CONACYT | 30 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 30 |
| IMSS | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| ISSSTE | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| TOTAL | 3722 | 85 | 5663 | 1820 | 8818 | 22 | 1400 | 2270 | 33 | 21 | 23857 |

Fuente: Informe anual, Cuenta Pública 2015

En 2015 la Secretaría de Desarrollo Social realizó 77.7% de las acciones de fomento, mientras que el resto de las entidades y dependencias de la administración pública federal aportaron el 22.5% de las acciones de fomento. La Secretaría de Gobernación (4.97%) y Relaciones Exteriores (4.62%) tuvieron un número ligeramente mayor de acciones de fomento que el resto de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Este resultado no sorprende, porque dependiendo del área de responsabilidades de las instituciones será mayor o menor su vinculación con el trabajo que realizan las organizaciones de la sociedad civil. Gobernación como institución responsable de la política interior necesariamente tiene relación con los distintos actores sociales que inciden directa o indirectamente en la vida política. Por su parte la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene en las organizaciones de la sociedad civil nacionales o internacionales un interlocutor con el que comparte diversas actividades para cumplir con su misión de atender la política exterior de México y la defensa de los derechos de los connacionales que residen en el extranjero, en particular, en Estados Unidos.

Ahora bien, el Instituto Nacional de Desarrollo Social es la instancia que promueve y fomenta el desarrollo de los actores sociales, la participación ciudadana y la organización de la sociedad civil para lograr un México en paz e incluyente, en el marco de la gobernabilidad democrática, desde una perspectiva de desarrollo integral de pleno respeto a los derechos humanos e igualdad de género (INDESOL, 2017). La política de desarrollo social sigue una estrategia de acción intersectorial con el trabajo y la colaboración de los gobiernos municipales y sociedad civil (Poder Ejecutivo Federal, 2014).

De acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo Social las instituciones de la administración pública federal deben contribuir a reducir la pobreza y lograr el acceso equitativo a los derechos sociales. Ya en 2012 la pobreza se había identificado como el más importante problema social, debido a que 27.4 millones de mexicanos (23.3%) no contaban con acceso a una alimentación adecuada. En ese mismo año se reportó baja eficiencia terminal en educación básica, media superior y superior y un rezago educativo que afectaba a 19.2% de la población nacional. Los estados de Chiapas, Oaxaca y Puebla presentaron entonces los índices más altos de rezago escolar y, son las

personas mayores de 65 años, los indígenas y las personas con discapacidad los principales grupos con rezago educativo (Poder Ejecutivo Federal, 2014).

En el área de salud la información muestra un descenso de la mortalidad infantil y neonatal y un aumento en la esperanza de vida de hombres y mujeres, pero todavía la comparación de los datos de salud de 2012 con los reportados en la OCDE para el mismo año, muestran que hay una brecha en salud que debemos subsanar. En 2012, 21.5% de la población no tenía acceso a los servicios de salud, y ese mismo año, el 61.12% carecía de seguridad social (Poder Ejecutivo Federal, 2014).

En vivienda también México tiene un atraso significativo. Todavía en algunas entidades del país como Chiapas (10.6%), Guerrero (13.9%), Oaxaca (12.8%) tienen piso de tierras, con problemas de hacinamiento con uno o dos cuartos (18.8%) y sin agua entubada dentro de la vivienda (28.5) (INEGI, 2016, Encuesta Intercensal).

En suma, en México la población que viven en condiciones de pobreza asciende a 55.3 millones de personas y cerca del 10% se ubica en el rubro de pobreza extrema (CONEVAL, 2014). Este grave problema plantea a las entidades y dependencias de la administración pública federal y a las organizaciones de la sociedad civil (que trabajan con grupos vulnerables) el reto de atender con recursos limitados una amplia demanda insatisfecha de necesidades de atención. Por esa razón, frente al desolador panorama social que tenemos en México, es necesario redoblar esfuerzos desde las entidades y dependencias de la administración pública federal para fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

Para atender los problemas sociales de alimentación, salud, educación, violencia, equidad de género, medio ambiente, etc. las entidades y dependencias del gobierno de la administración pública federal fomentan las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con los grupos de población que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad.

A esta problemática responden, en parte, las 23,857 acciones de fomento (cuadro 10). El mayor número de acciones fueron de asesoría (8818), seguida de capacitación presencial (5663), apoyo

económico (3722) y de coordinación y vinculación (2270). Esas acciones favorecieron a 12,188 organizaciones de la sociedad civil distribuidas en el territorio nacional.

Para ilustrar, la Secretaría de Gobernación ofrece a las y los artesanos recursos económicos y/o en especie para adquirir materia prima, herramientas e insumos para la producción artesanal. Por otra parte, con la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas SEGOB tiene el programa de comedores para niños indígenas, el programa de difusión intercultural y el Programa de Fomento a la Economía Social para el Desarrollo de Iniciativas Productivas, a través de INDESOL.

La Secretaría de Hacienda –según el informe de la Cuenta Pública 2015-, tuvo 446 acciones de fomento de tipo económico. Este documento señala que aportó recursos económicos al Instituto Nacional de las Mujeres, la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero y La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Ahora bien, estas instituciones tienen trabajo con organizaciones de la sociedad civil cuyas acciones están dirigidas a brindar atención a grupos vulnerables.

Por su parte, la SAGARPA, al igual que la Secretaría de Hacienda, tuvo solo acciones (276) de orden económico en 2015. El 52.5% de los recursos los distribuye la Unidad de enlace sectorial a organizaciones de la sociedad civil y el 46.4% se destina a acciones de capacitación a través del Instituto Nacional para el Desarrollo de las Capacidades del Sector Rural. Solamente el 1.1% restante se destinó al fideicomiso de riesgo compartido. Es decir, poco más de la mitad de los recursos se canalizan a organizaciones de la sociedad civil y una proporción menor se otorga a la institución que tiene la responsabilidad de atender las necesidades de capacitación para la producción en el sector rural. El objetivo de incrementar la productividad de las unidades económicas rurales agrícolas, lleva a distribuir incentivos económicos a personas físicas o personas morales legalmente constituidas.

Otra acción de fomento de SAGARPA es la capacitación a productores agropecuarios, pesqueros acuícolas y del sector rural en su conjunto, a fin de facilitar su acceso al financiamiento. También es parte del programa de productividad a pequeños productores de ganado, mejorar la calidad

genética, capacitarlos en el uso de nuevas tecnologías y facilitar el acceso a financiamiento, para elevar la calidad genética y los índices de fertilidad y productividad en la cría de bovinos.

Por su parte, en el programa de productividad y competitividad agroalimentaria, las acciones de fomento buscan que las unidades económicas vinculadas con el sector agroalimentario cuenten con inversión para el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico. En SAGARPA, a diferencia de INDESOL, los receptores de las acciones de fomento son directamente los beneficiarios a cargo de las unidades productivas agrícolas y ganaderas en pequeña escala.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene menor número de acciones de fomento; de las 31 que reporta haber realizado en 2015, 12 correspondieron al servicio postal mexicano y 9 a servicios del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A de C.V. En realidad, esta secretaría podría aumentar y diversificar las acciones de fomento en virtud de las alianzas que tiene con el sector privado.

La Secretaría de Economía tiene más diversificadas sus acciones de fomento. De las 161 acciones que realizó en 2015, 39.1% estuvieron dirigidas a apoyar acciones de desarrollo económico micro empresarial y de comercio interior, a través del financiamiento a microempresarios (18%), el comercio interior (11.8%) y el Instituto Nacional del Emprendedor (9.3%). Por otra parte, destinó 58.3% de sus acciones de fomento a Procuraduría Federal del Consumidor, para proteger los derechos de los consumidores. Es decir, con sus acciones esta secretaria promovió en 2015 el desarrollo de unidades económicas micro-empresariales, sin descuidar las acciones de protección a los consumidores.

Por su parte, la Secretaria de Educación Pública en 2015 manejó el mayor monto de estímulos económicos para acciones de fomento, representando más del 50%, con \$3,872, 668,408 peso realizó 864 acciones de fomento. De todas las acciones, 60.4% fueron de tipo económico y 37.9% fueron para difusión y comunicación. Las unidades desde donde se distribuyeron a las organizaciones de la sociedad civil con CLUNI los recursos económicos fueron el Instituto Nacional

de Bellas Artes y Literatura, El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, y el Instituto Mexicano de Cinematografía.

Debido a la naturaleza de las actividades que realizan estas instituciones y los objetivos que cumplen, sus acciones de fomento no se destinan en todos los casos a organizaciones de la sociedad civil. Este es el caso del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, cuyo propósito es la difusión del arte. Si bien el trabajo de esta institución fortalece la creación y difusión cultural, y en esa medida promueve el desarrollo social, no es estrictamente una acción de fomento para beneficio de las organizaciones de la sociedad civil. Lo mismo sucede con La Comisión de Cultura Física y Deporte que está abocada a trabajar con deportistas de alto rendimiento y, no con organizaciones de la sociedad civil. No se niega el aporte social que hace el trabajo de estas instituciones, pero en sentido estricto nos preguntamos si debieran reportarse como acciones de fomento a OSC.

En cambio, el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes brinda acciones de fomento a artistas y creadores que, a través de su obra expresan, discuten y exponen problemas sociales actuales, promueven la defensa de derechos y contribuyen al desarrollo social, al tiempo que contribuyen a preservar el patrimonio cultural. Esta situación también aplica para el Instituto Mexicano de Cinematografía que a través de la producción cinematográfica promueve el desarrollo social.

Por otra parte, llama la atención que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y el Instituto Nacional de Lenguas indígenas, son con presupuesto asignado para acciones de fomento para las organizaciones de la sociedad civil.

En el área de Salud durante 2015 las acciones de fomento se canalizaron a través de cinco programas: 1) Administración del Patrimonio de la Beneficencia pública, 2) equidad de género y salud reproductiva y 3) prevención y control del VIH-SIDA. En el primer programa los aportes económicos efectivamente corresponden a acciones de fomento, porque en el Anexo de la Cuenta Pública de 2015 están declarados como subsidios para ofrecer refugios a mujeres que viven en

situación de violencia. De igual forma las acciones de fomento de tipo económico se asignaron a través de los programas de prevención y control del VIH-SIDA por medio de convocatoria pública a organizaciones de la sociedad civil con experiencia en trabajo de prevención de esta y otras enfermedades de transmisión sexual. Lo mismo sucede con los recursos del Patrimonio de la Beneficencia Pública que se distribuyeron en 2015 en la convocatoria del Programa de Coinversión Social.

En particular, se observa que hay acciones de fomento expresamente diseñadas e implementadas para que las organizaciones de la sociedad civil sean promotores de las políticas públicas entre los grupos de población con los que trabajan. Por ejemplo, el programa denominado “Aval Ciudadano para Construir la Ciudadanía en Salud”, busca ser un mecanismo que faculta a ciertos grupos y organizaciones civiles con representatividad social, prestigio y credibilidad entre la población, a visitar unidades de salud para avalar las acciones en favor del trato digno en éstas; es decir, la Secretaría de Salud convoca a las organizaciones sociales que apoya con acciones de fomento para que avalen la calidad de los servicios que brindan las unidades de salud. En el mismo sentido, está el programa “compartiendo innovación y buenas prácticas” en donde las organizaciones actúan como vigilantes de la calidad del servicio y el respeto a los derechos y la dignidad de los pacientes.

Estas formas de apoyos son novedosas, en tanto no están dirigidos al fortalecimiento y autonomía de las Organizaciones, sino a hacerles partícipes como observadoras y calificadoras de la calidad de los servicios de salud y las buenas prácticas.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano reporta 289 acciones de fomento económico con organizaciones de la sociedad civil por \$205,703, 239.00 para distribuirlo a organizaciones de la sociedad civil. El total de presupuesto lo maneja la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural. Al margen del apoyo económico, sólo se reportó en el informe de INDESOL de cuenta Pública 2015, 29 asesorías y 3 acciones de concertación, coordinación y vinculación.

Esta Secretaría ofrece servicios a grupos corporativos de ejidatarios y comuneros para hacer su testamento a fin de evitar conflictos internos. Por otra parte, el programa de ciudades sustentables impulsa el respeto y ejercicio de los derechos humanos y la inclusión social, e invita a sus beneficiarios a contribuir para disminuir las emisiones de gas de efecto invernadero. La página de esta secretaría define este programa en los siguientes términos; “En esta red se desarrollan proyectos para mejorar la sostenibilidad de las ciudades, desde la perspectiva ambiental, como es el manejo adecuado de los residuos sólidos; la movilidad urbana, el rescate de espacios públicos, así como la generación de vivienda que incorpore eco-tecnologías, a través de un enfoque transversal en el que participan distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno de la mano de la población” (Plan Nacional de Desarrollo, 2012-2018). No obstante, se alude a los derechos y a los objetivos de desarrollo sostenible en este programa intervienen secretarías de estado, pero no se hace ninguna mención de la participación de organizaciones de la sociedad civil.

Otro programa que corresponde con acciones de fomento es el denominado “Parcela de la Mujer” que promueve la titularidad de las mujeres en los derechos agrarios y con ello su liderazgo en su ejido y/o comunidad.

La población joven también es sujeta de acciones de fomento de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en su concurso Retos en la Implementación de la Nueva Agenda Urbana. Otra acción de fomento es el proyecto piloto de apoyo a jóvenes emprendedores que se inició en el municipio de Huasca de Ocampo, en el estado de Hidalgo, para promover proyectos productivos a fin de contribuir a disminuir la migración internacional de los jóvenes.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en 2015 realizó 177 acciones de fomento. De ese total, 166 fueron apoyos económicos y 14 acciones de concertación, coordinación y vinculación. Uno de los programas de la Secretaría más destacado en lo que se refiere a acciones de fomento es la protección de áreas naturales. La Comisión Nacional Forestal, la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia y el Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable son las unidades que distribuyen los recursos económicos a organizaciones

o colectivos; absorben 163 de las 177 acciones de fomento con un monto de recursos (\$134, 861,058.00.)

La Procuraduría General de la República no ofrece apoyo económico a las organizaciones de la sociedad civil. El mayor número de acciones de fomento están enfocadas a la capacitación presencial, las acciones de concertación, coordinación y vinculación, los convenios, difusión y comunicación y, en menor medida, a la capacitación a distancia. Sus acciones de fomento con las organizaciones se concentran en la fiscalía especializada para la atención de delitos electorales; de las 84 acciones de fomento que realizó esta institución en 2015, 76 fueron implementadas en esa unidad responsable. Llama la atención que, no obstante que la inseguridad pública y la violencia son los dos problemas que más afectan y preocupan actualmente a la población, la PGR dirija alrededor del 90% de sus acciones a los delitos electorales.

En contraste, la Secretaría de Energía (SENER) en 2015 reportó haber realizado 56 acciones de fomento para organizaciones de la sociedad civil distribuidas de la siguiente manera; 30 fueron apoyos económicos, 13 acciones en especie y otras 13 correspondieron al rubro de concertación, coordinación y vinculación. El monto de recursos económicos que aportó a acciones de fomento para las organizaciones de la sociedad civil fue \$256, 568,800 pesos. De las 30 acciones de fomento, 22 las destinará a organizaciones de la sociedad civil a través del corporativo de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

Por otra parte, la Secretaría de Desarrollo Social, es sin duda la institución pública con acciones y programas más apegados al cumplimiento de la Ley de Fomento. En 2015 realizó 18,525 acciones de fomento para las organizaciones de la sociedad civil en donde distribuyó un monto de recursos por \$669, 823,974. De este total 46.8% se destinó a la Dirección General de Grupos Prioritarios, y 48.7% se canalizó por el Instituto Nacional de Desarrollo Social. Otras unidades responsables de las acciones de fomento son la Unidad de Microregiones y el Instituto Mexicano de la Juventud. A través de 28 convocatorias, SEDESOL reunió 1668 acciones de fomento económico, 4876 de capacitación presencial, 1801 de capacitación a distancia, 8493 acciones de asesoría, 1491 acciones

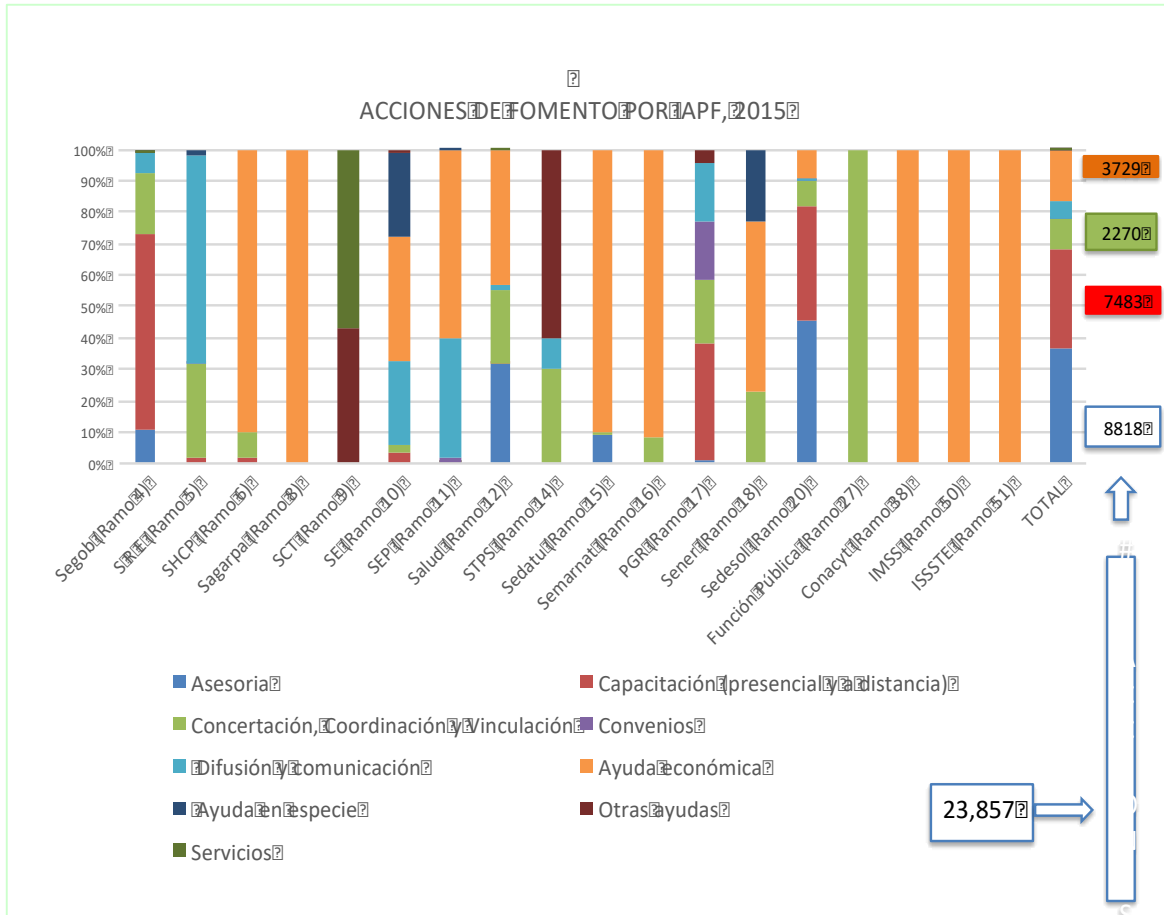
de concertación, coordinación y vinculación y, en difusión y comunicación realizó 188 acciones de fomento. Estas acciones brindaron apoyos a una gran cantidad de organizaciones de la sociedad que tuvieron la oportunidad de continuar trabajando con los grupos que atienden. Es importante destacar que de las 18,525 acciones de fomento que realizó la Secretaría de Desarrollo Social, 98.6% de ellas las realizó el Instituto Nacional de Desarrollo Social a través del Programa de Coinversión Social.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) reportó 30 acciones de fomento que ascendieron a \$340, 202,424 pesos. Esta institución debido a que impulsa el desarrollo científico y tecnológico tiene una considerable derrama económica, no obstante, llama la atención que sólo haya realizado 30 acciones de fomento con ese aporte económico. De acuerdo con el informe de Cuenta Pública 2015 los apoyos económicos se brindaron para actividades científicas, tecnológicas y de innovación, para la consolidación institucional y en el marco del Programa para el Desarrollo Científico y Tecnológico (PRODECYT).

Por último, el IMSS y el ISSSTE en 2015 realizaron 6 y 5 acciones de fomento respectivamente; las acciones del IMSS de tipo económico fueron del orden de \$16, 800,000 que se otorgaron como donativos. En este caso es necesario indagar las características o atributos que deben tener las organizaciones de la sociedad civil para recibir los donativos del IMSS y el ISSSTE y los mecanismos a través de los cuales los otorgan a sus beneficiarios.

La revisión del informe Cuenta Pública 2015 muestra que las acciones de fomento para las organizaciones de la sociedad civil tuvieron un avance desigual. Mientras hay Secretarías de Estado con un muy alto nivel de acciones de fomento para las organizaciones de la sociedad civil, como es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, hay otras entidades del gobierno federal que tienen una participación marginal en acciones de fomento (gráfica 7).

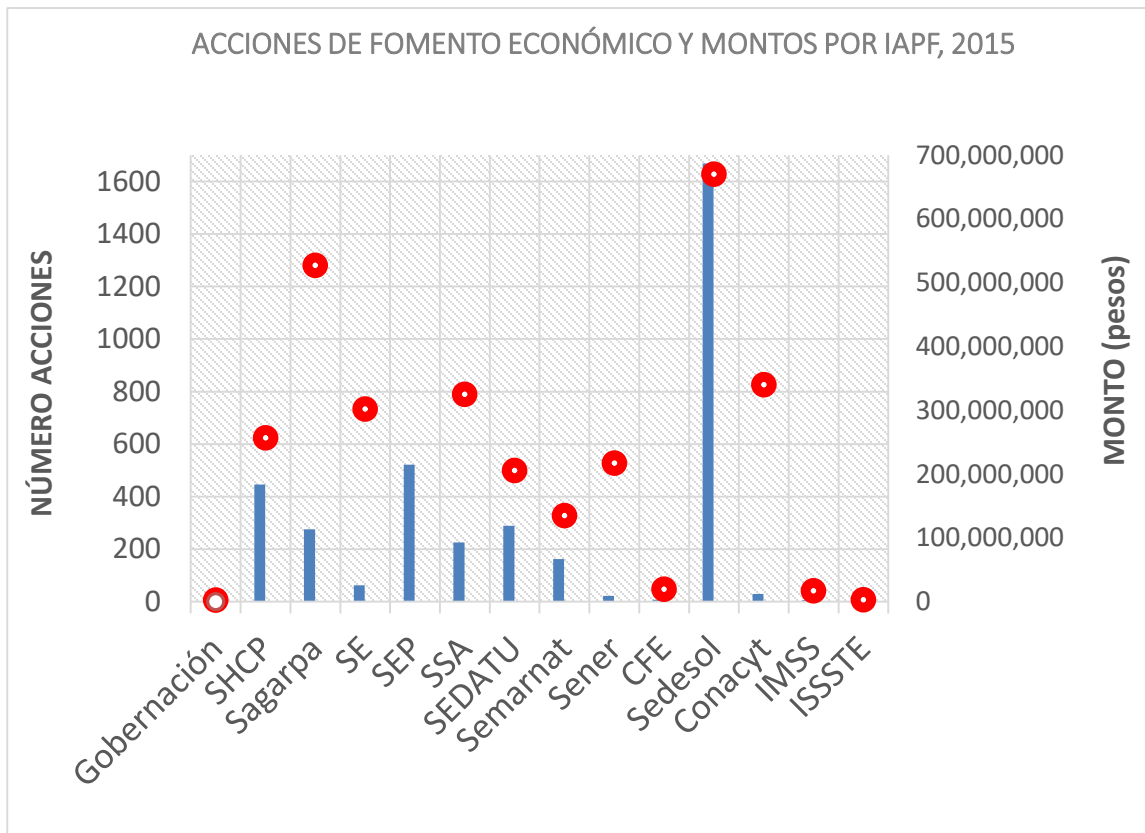
Gráfica 7



Fuente: Informe anual, Cuenta Pública 2015

Las acciones de fomento están desigualmente distribuidas entre las Instituciones de la administración pública federal como se muestra en la gráfica 8 que indica las acciones realizadas y los recursos distribuidos por IAPF en 2015. Se observa que el costo de las acciones de fomento es desigual según sean las IAPFs (particularmente, el monto correspondiente a la SEP sale de los límites de la escala en pesos, dado que ésta recibe \$3, 872 millones de pesos).

Gráfica 8

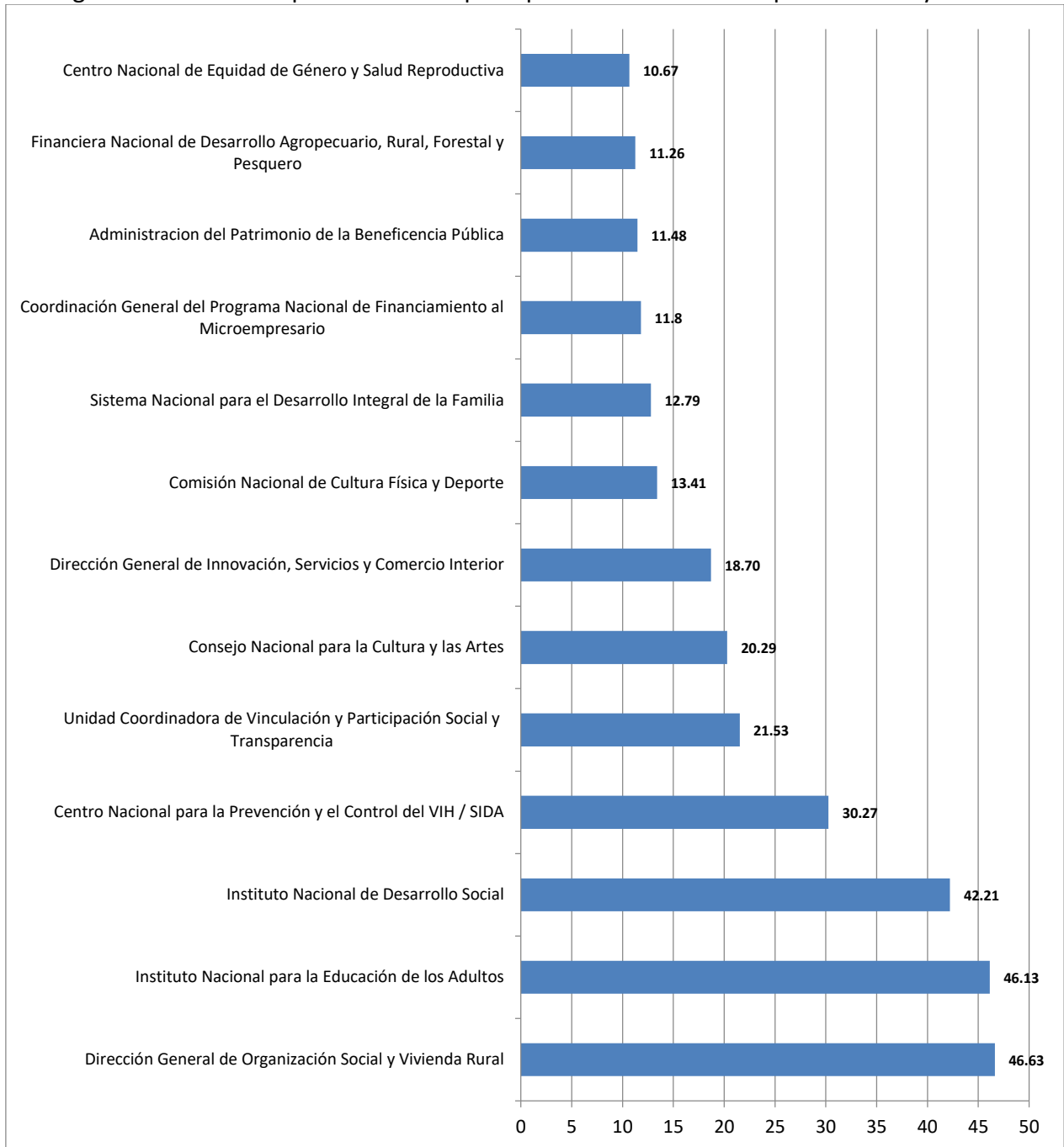


Fuente: Informe anual, Cuenta Pública 2015

Con la finalidad de conocer el peso del monto reportado en la cuenta pública de fomento en relación con los montos presupuestados y devengados para las Unidades Responsables (véase matriz de la Cuenta Pública en archivo adjunto), en las gráficas 9 y 10 presentamos las proporciones de montos de apoyo económico otorgados a las OSC con respecto a los montos presupuestados y devengados. Cabe mencionar que la mayor parte de las Unidades Responsables (UR) reportan montos menores al 10%. Para resaltar los mayores apoyos hemos decidido presentar aquellas UR que presentan un monto relativamente mayor a 10%. Podemos decir que sobresalen SEDATU, SEP, SEDESOL y SSA.

Gráfica 9

Unidades Responsables de las DAPF según proporciones de montos de apoyo económico otorgados a OSC con respecto al monto presupuestado en 2015. Proporciones mayores de 10%

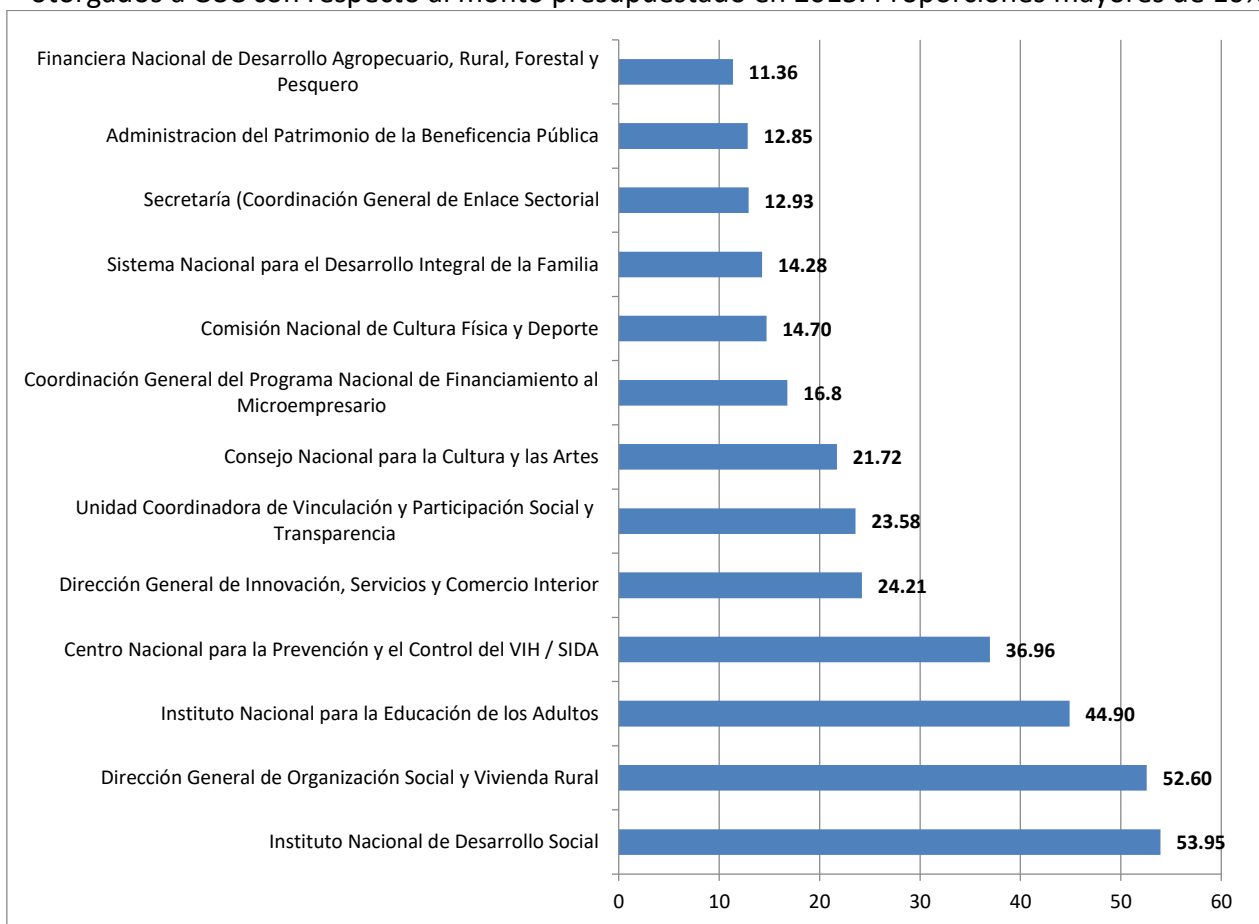


Fuente: Informe anual, Cuenta Pública 2015

La distribución de las acciones de fomento a OSC en las unidades responsables que se muestra en las gráficas 9 y 10 indica que en los programas y acciones para la atención directa a población en salud, atención a grupos vulnerables, proyectos productivos y desarrollo rural, agropecuario y pesquero, entre otros, las dependencias y entidades de la administración pública federal promueven la participación de las organizaciones para que intervengan en la operación porque tienen experiencia de trabajo en esos grupos de población, conocen la problemática, la forma de abordarla mejor y tienen la confianza de los grupos y comunidades con los que trabajan.

Gráfica 10

Unidades Responsables de las DAPF según proporciones de montos de apoyo económico otorgados a OSC con respecto al monto presupuestado en 2015. Proporciones mayores de 10%



Fuente: Informe anual, Cuenta Pública 2015

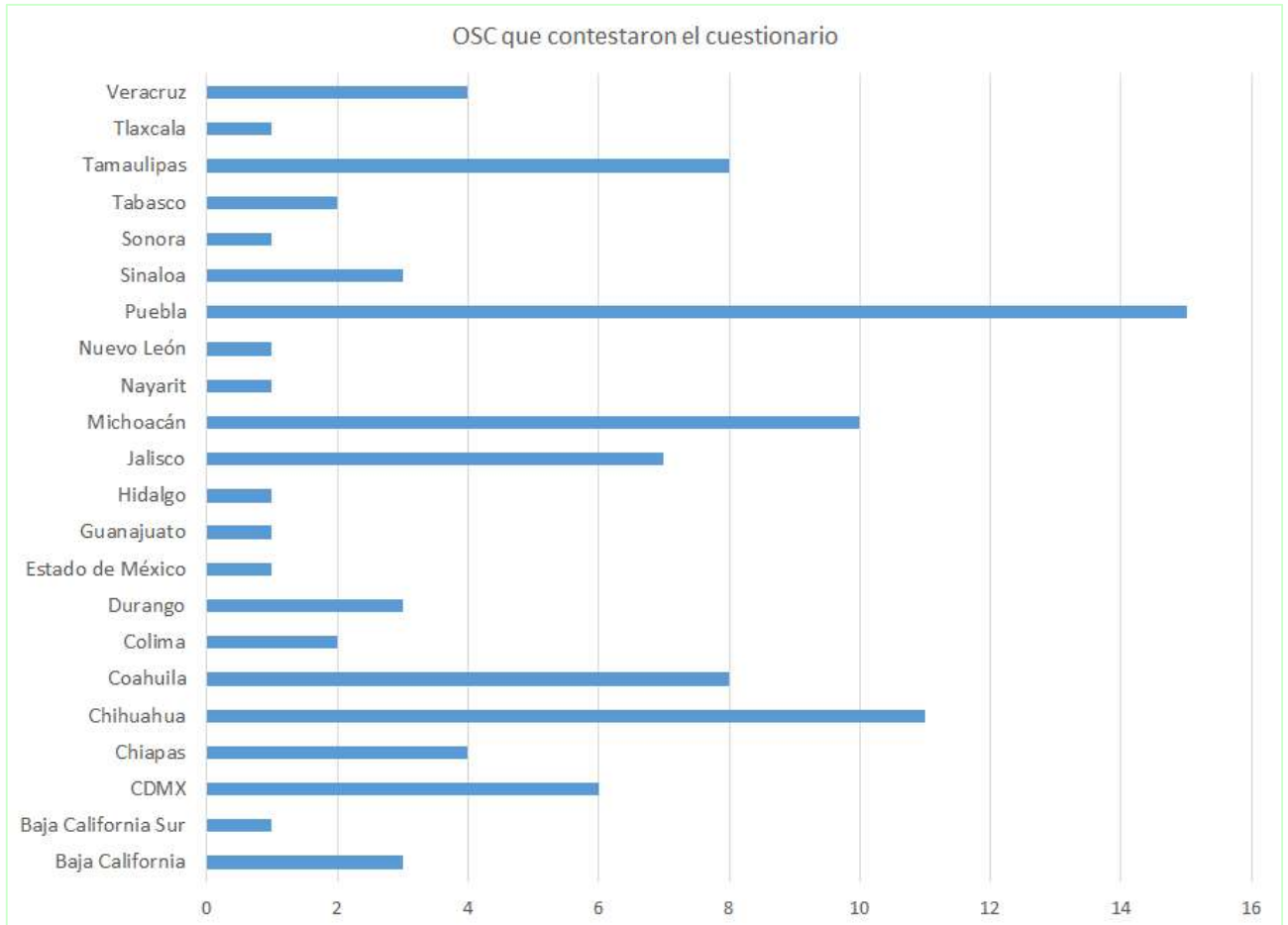
5. Acciones que las OSC declararon recibir (SIRFOSC y encuesta)

En las reuniones regionales de INDESOL tuvimos oportunidad de aplicar un cuestionario a las organizaciones que acudieron y aceptaron colaborar con nosotras (95 OSC) (véase anexo 1). Sabemos que son beneficiarias de apoyos económicos de INDESOL y, en esa medida, introduce cierto sesgo. Sin embargo, contemplando este problema, en el diseño del cuestionario, en primer lugar omitimos preguntas de opinión sobre INDESOL y nos enfocamos en recopilar información sobre el tema que trabajan, el tipo de población que atienden, los apoyos económicos e institucionales que reciben, las características del personal que labora en su organización (trabajadores voluntarios o remunerados), las necesidades que tienen como organización para continuar realizando su trabajo y su nivel de participación, como organización en espacios públicos, entre otros temas.

En este apartado se exponen esos resultados, con el propósito de identificar las necesidades que tienen las organizaciones, las acciones de fomento que necesitan recibir para continuar trabajando, los problemas que enfrentan y el conocimiento que tienen de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

La gráfica 11 ilustra que los 22 estados que participaron en las reuniones regionales estuvieron desigualmente representados. De acuerdo con la información recogida, la problemática social que atienden las organizaciones de la sociedad civil es diferente en las distintas regiones del país. En el norte predomina –sin que esto signifique que no atienden otros temas– la prestación de servicios asistenciales. En la región centro hay un predominio de proyectos productivos y capacitación para la defensa de los derechos. Por su parte, en la zona sur el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil se dirige a la defensa de los derechos humanos y la atención de los grupos indígenas.

Gráfica 11



Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

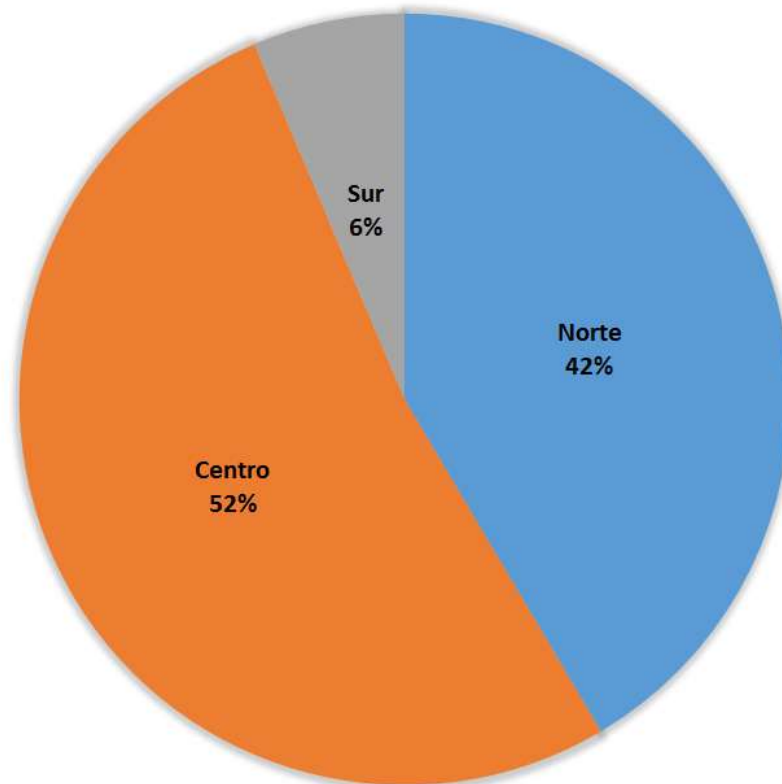
En la gráfica 11 se puede apreciar que están representadas 22 entidades federativas que respondieron el cuestionario. El número de organizaciones por entidad federativa es diferente. Algunos estados de la República como Puebla, Chiapas y Jalisco sobresalen, mientras que Baja California Sur, Hidalgo y Tlaxcala tuvieron pocas organizaciones participantes.

Debido a las diferencias socioeconómicas que hay en el territorio nacional, se consideró conveniente observar el comportamiento que tienen las organizaciones en diferentes regiones y,

según su estado de procedencia las agrupamos en las regiones: Norte, Centro y Sur (gráfica 12). En la región centro está 52% de las organizaciones que contestaron el cuestionario, el Norte agrupa al 42% y 6% de las organizaciones provenían del sur del país.

Gráfica 12

OSC QUE CONTESTARON EL CUESTIONARIO SEGÚN REGIONES



Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

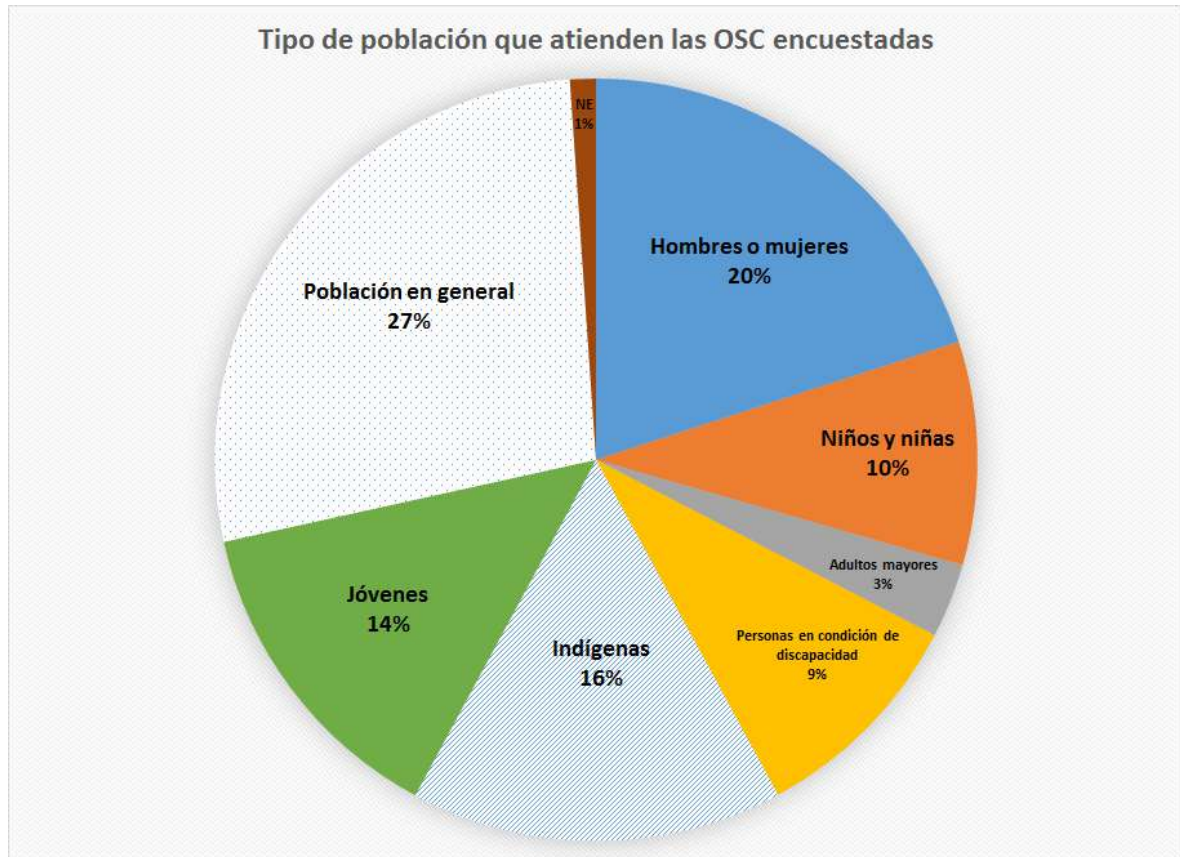
A pesar de que el cuestionario aportó más información de organizaciones que trabajan en el centro y el norte del país y, la región sur está escasamente representada, fue importante incluir a esta zona para tener mayor variabilidad de informantes e identificar las necesidades de acciones de fomento que pueden tener las organizaciones de la sociedad civil que están trabajando en diferentes zonas geográficas, con distintas problemáticas y con distintos grupos de población.

Las tres regiones guardan diferencias entre sí, pero es mayor la distancia que hay en la problemática social que se vive en el norte y el sur del país, que la distancia socioeconómica y cultural que hay entre el centro y sur. La información que obtuvimos en las reuniones regionales de INDESOL, ofrece una semblanza del perfil general de tamaño de las organizaciones, los temas que trabajan, los grupos de población que atienden y, grosso modo, sus necesidades de acciones de fomento.

En lo que se refiere a los grupos de población que atienden, encontramos que la mayor parte de las organizaciones que contestaron el cuestionario trabajan en comunidades; 27% trabaja con población en general y 20% con hombres y mujeres. Esto quiere decir sus acciones de intervención no son con un grupo específico de población. Atienden a varios grupos de una comunidad. En este sentido sus acciones están dirigidas a colectivos y/o comunidades y no a algún grupo en particular (personas con discapacidad, indígenas, mujeres, etc.).

Es razonable inferir que las organizaciones que trabajan con población en general, tienen mayor flexibilidad para mudar de un tema a otro y trabajar con diferentes grupos de población, según sea la oferta de las acciones de fomento que extiendan las entidades y dependencias de la administración pública federal a través de sus programas de trabajo y acciones. En cambio, las organizaciones que trabajan con grupos específicos niños y niñas (10%), adultos mayores (2%), indígenas (16%) y jóvenes (14%) (gráfica 13). Tienen mayor especialización en un tema de trabajo o en la atención de un grupo de población. Y, esta condición las hace menos proclives a cambiar de temática de trabajo a corto plazo.

Gráfica 13



Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

Sí la hipótesis de que las organizaciones que trabajan con población en general, cambian sus temas de trabajo en función de la oferta que hacen las entidades y dependencias de la administración pública federal en sus convocatorias anuales, es verdadera, entonces es razonable inferir que quienes tienen mayor necesidad de las acciones de fomento para sostenerse y continuar trabajando, son quienes mayor riesgo tienen de no obtener los apoyos de tipo económico para continuar trabajando. Entonces hay que reflexionar sobre la pertinencia de que las acciones de fomento continúen realizándose con la lógica que se ha seguido hasta ahora. ¿Es posible implementar una política pública con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, dejando de lado las necesidades que tienen las propias organizaciones para continuar trabajando?

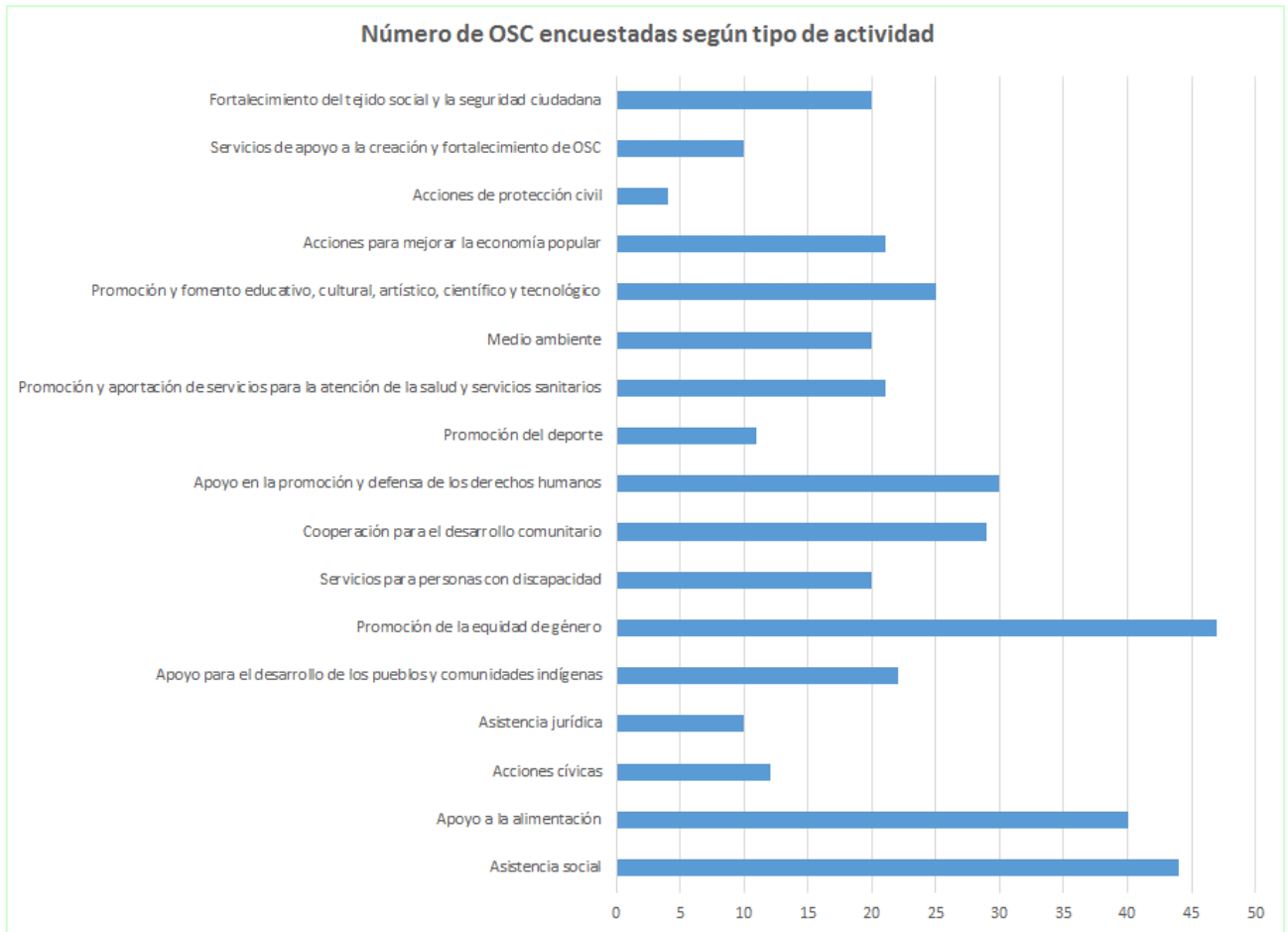
Si bien la implementación de la política pública para el desarrollo social es central para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Social, también es necesaria que vaya en paralelo a la atención de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, en el sentido de fomentar su trabajo, permanencia y desarrollo.

Simplemente, si partimos de que las organizaciones de la sociedad civil son –en cierta forma- los brazos del estado para llevar hasta los municipios más apartados las acciones de gobierno y atención a los grupos de población marginada de zonas apartadas, entonces es necesario fortalecer a esos actores que con su trabajo contribuyen al desarrollo social.

Según Verduzco (2014) los resultados del primer estudio comparativo internacional, coordinado por la Universidad Johns Hopkins (JHU por sus siglas en inglés), el sector no lucrativo en México es muy débil. Las OSC mexicanas deben autogenerar alrededor del 85% de los ingresos que necesitan para llevar a cabo sus actividades, los donativos privados representaron en promedio 6% de sus ingresos y los fondos públicos 8.5% de sus ingresos totales (Verduzco, et al., 2001, 18).

Los temas y/o problemáticas que atienden más organizaciones de la sociedad civil son, en orden de importancia, equidad de género, asistencia social, apoyo a la alimentación y apoyo en la promoción y defensa de los derechos humanos (véase gráfica 14).

Gráfica 14



Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

De todos los temas que trabajan las organizaciones que nos aportaron información en reuniones regionales de INDESOL están representados seis de los diecinueve que señala el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). Llama la atención que las actividades cívicas enfocadas a promover la participación ciudadana no figuran, al igual que las relacionadas con la asistencia jurídica, la promoción del deporte y las acciones que promueven el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, entre otras.

La revisión somera de la problemática que atienden las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas, lleva a pensar que, efectivamente, se encargan de bajar a la población acciones que son parte de políticas públicas sobre equidad de género, asistencia social, apoyo a la alimentación, defensa de los derechos humanos y cooperación para el desarrollo comunitario. Al trabajo en esos tópicos se destinan las acciones de fomento. ¿De qué depende que éstas apoyen a las organizaciones que trabajan los diecinueve grupos de actividades señaladas en el artículo 5?

Sabemos que los recursos de las entidades y dependencias de la administración pública son limitados para atender los diversos problemas sociales y que la implementación de una política pública -como es el caso del fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil-, enfrenta diversas dificultades. No obstante, es necesario compaginar los dictados de la ley con las necesidades de fomento que tienen las organizaciones y la implementación de las políticas públicas de desarrollo e inclusión social, con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo.

Al analizar comparativamente las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil que acudieron a las reuniones regionales de INDESOL (véase cuadro 13) con la información de las 34,893 organizaciones de la sociedad civil registradas en el SIRFOSC a diciembre de 2016, vemos que las líneas de política pública que tocan de manera transversal las entidades y dependencias de la administración pública federal coinciden, pero también hay diferencias en las acciones de fomento que realizan.

Cuadro 13

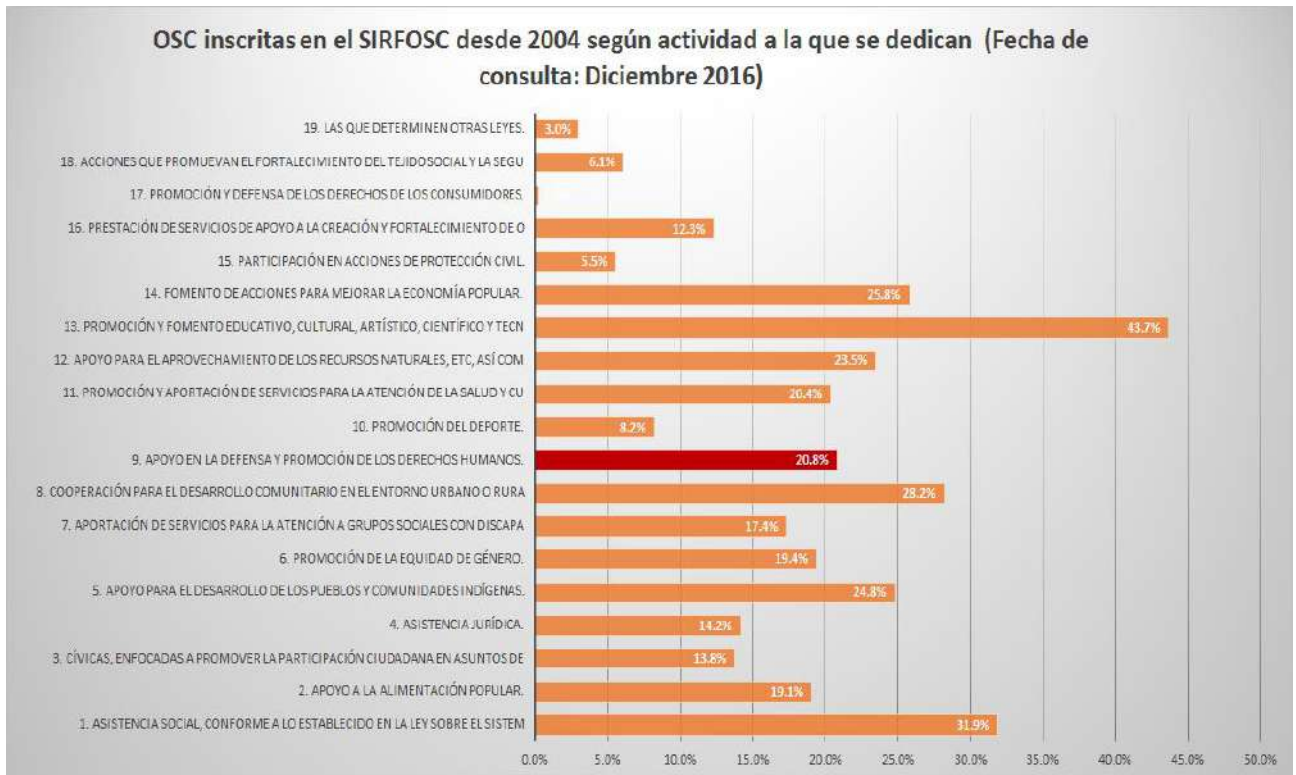
Temáticas de trabajo de las OSC en las tres regiones

| | Norte | Centro | Sur |
|--|-------|--------|------|
| Asistencia social | 25.3% | 17.9% | 2.1% |
| Apoyo a la alimentación | 25.3% | 14.7% | 1.1% |
| Acciones cívicas | 5.3% | 6.3% | 1.1% |
| Asistencia jurídica | 2.1% | 7.4% | 1.1% |
| Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas | 3.2% | 16.8% | 3.2% |
| Promoción de la equidad de género | 16.8% | 25.3% | 6.3% |
| Servicios para personas con discapacidad | 8.4% | 12.6% | 0.0% |
| Cooperación para el desarrollo comunitario | 10.5% | 18.9% | 1.1% |
| Apoyo en la promoción y defensa de los derechos humanos | 9.5% | 16.8% | 4.2% |
| Promoción del deporte | 4.2% | 6.3% | 1.1% |
| Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y servicios s | 13.7% | 7.4% | 1.1% |
| Medio ambiente | 5.3% | 14.7% | 1.1% |
| Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico | 12.6% | 10.5% | 3.2% |
| Acciones para mejorar la economía popular | 10.5% | 11.6% | 0.0% |
| Acciones de protección civil | 2.1% | 2.1% | 0.0% |
| Servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de OSC | 4.2% | 4.2% | 2.1% |
| Fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana | 10.5% | 8.4% | 2.1% |

Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

La gráfica 15 muestra que los cinco temas que más trabajan mayor número de organizaciones de la sociedad civil son por orden de importancia: 1) Promoción y fomento educativo, 2) Asistencia social, 3) cooperación para el desarrollo comunitario, 4) fomento a acciones para mejorar la economía popular y 5) Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

Gráfica 15



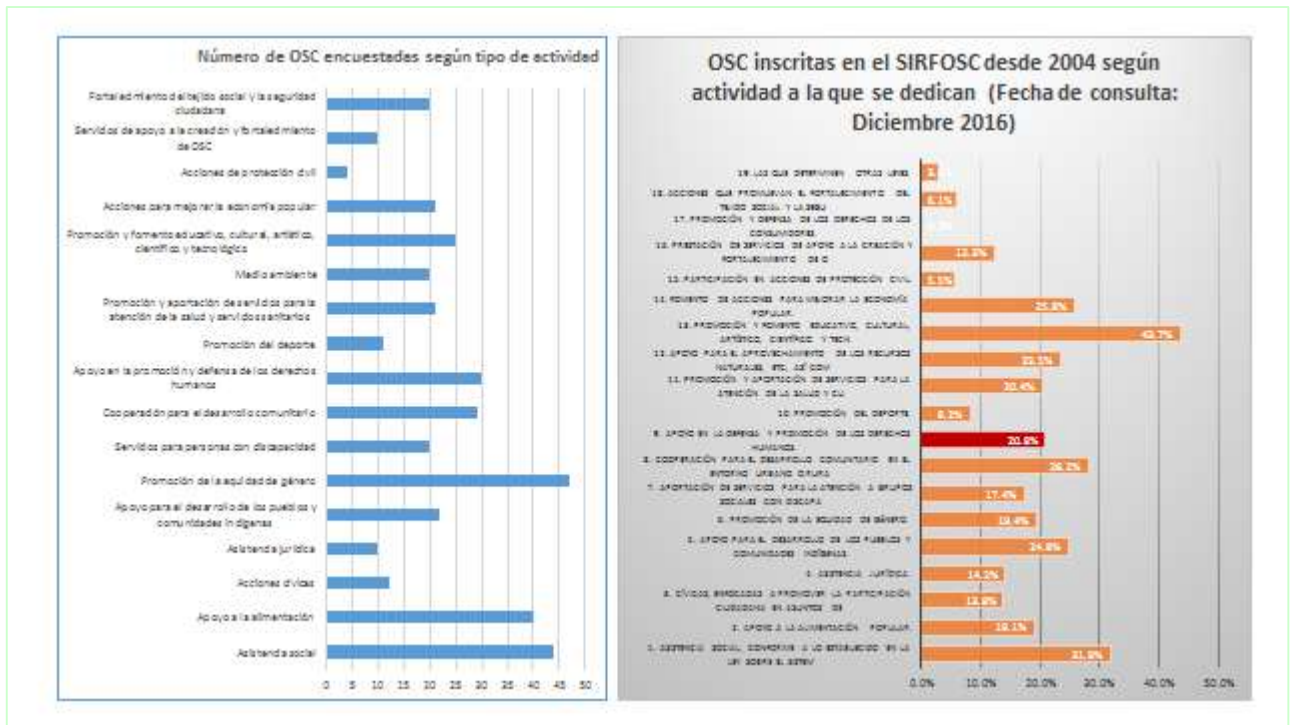
Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

La comparación de las gráficas 15 y 16 indica que el rubro de actividades en que coinciden las actividades de las organizaciones de la sociedad civil del SIRFOSEC y las que trabajan con INDESOL es la cooperación para el desarrollo comunitario; un tema directamente relacionado con desarrollo social, mientras que fomento educativo tiene su mejor fuente de apoyo en la Secretaría de Educación Pública. Entonces los objetivos que delimitan el programa de trabajo de cada institución también intervienen en las temáticas que son objeto de acciones de fomento de las entidades y dependencias de la administración pública federal.

En la composición de la gráfica 16 se resumen por un lado las actividades que trabajan las organizaciones que acudieron a las reuniones de INDESOL y las actividades de las 34,893 organizaciones inscritas en el SIRFOSEC. Las diferencias que ahí se observan confirman que la política

pública de fomento necesariamente tiene que implementarse en concordancia con el área de competencia de cada entidad y dependencia de la administración pública federal. Las organizaciones que trabajan los problemas y temas que son competencia de INDESOL en algún momento se cruzan con las otras que trabajan con grupos de población y temáticas similares.

Gráfica 16

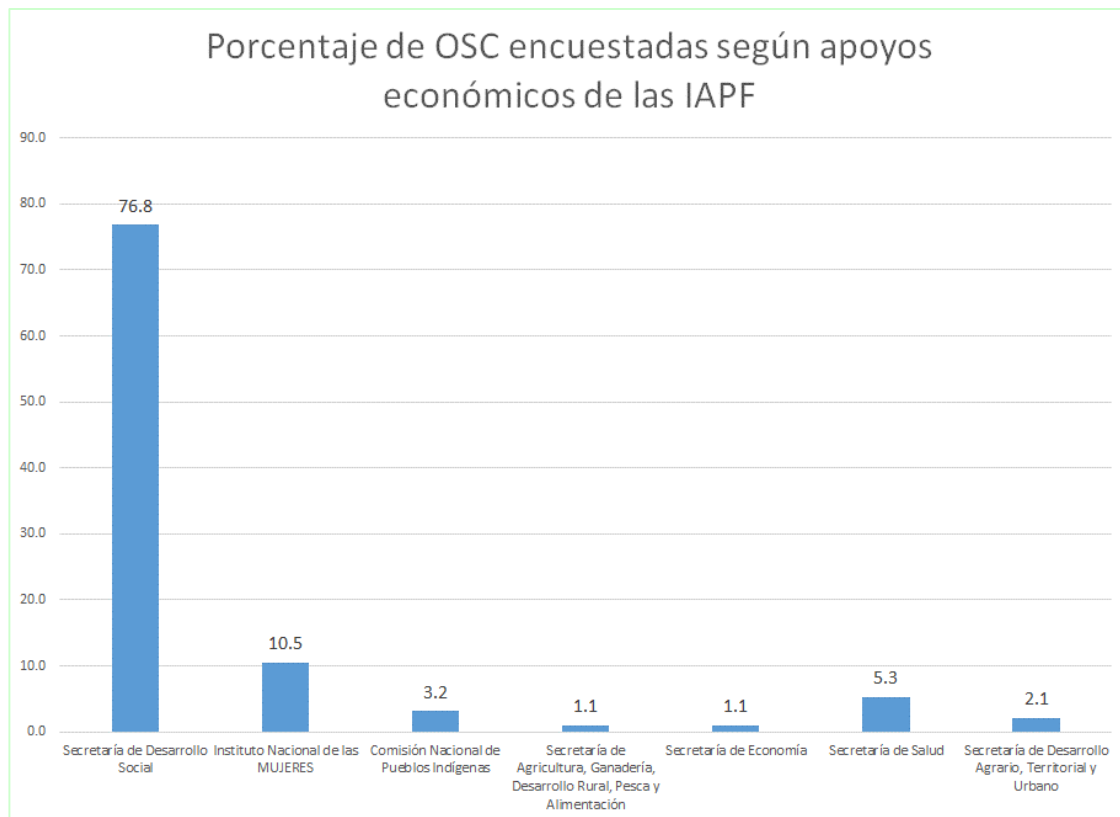


Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

Ahora es importante detenerse a analizar la distribución de recursos que hacen las entidades y dependencias de la administración pública federal para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. En la gráfica 17 se ilustra los apoyos económicos que reciben las organizaciones de la sociedad civil que en el último año tuvieron financiamiento de INDESOL. La mayoría de las organizaciones dijeron haber recibido apoyo económico de INDESOL a través de convocatoria pública. También mencionaron haber obtenido financiamiento del Instituto Nacional

de las Mujeres, la Secretaría de Salud, la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SAGARPA y la Secretaría de Economía. Como lo señalamos más arriba, las instituciones que comparten algunas áreas de trabajo y grupos de atención, coincidirán en el perfil de las organizaciones a las que brindan apoyos económicos y no económicos.

Gráfica 17



Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

Si vemos que los temas de equidad de género, asistencia social, apoyo a la alimentación, promoción y defensa de los derechos humanos y apoyo al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas son los que trabajan las organizaciones que entrevistamos, no sorprende que esas organizaciones también trabajen con entidades y dependencias que tienen en su programa de trabajo la atención de esas problemáticas.

María Isabel Verduzco en su estudio “Financiamiento del gobierno Federal a Organizaciones de la Sociedad Civil (2014)” señala que los recursos que otorgan las entidades y dependencia a las organizaciones de la sociedad civil se clasifican como donativos o subsidios en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para el caso de los subsidios desde fines de los años noventa, se venían desarrollando criterios específicos en los Decretos del PEF, incluso desde entonces, varios programas se empezaron a sujetar a la obligación de contar con Reglas de Operación. Aunque actualmente no todos los programas que entregan subsidios tienen obligación de elaborar Reglas de Operación, cada vez es más común que las dependencias elaboren lineamientos (Verduzco, 2013: 23).

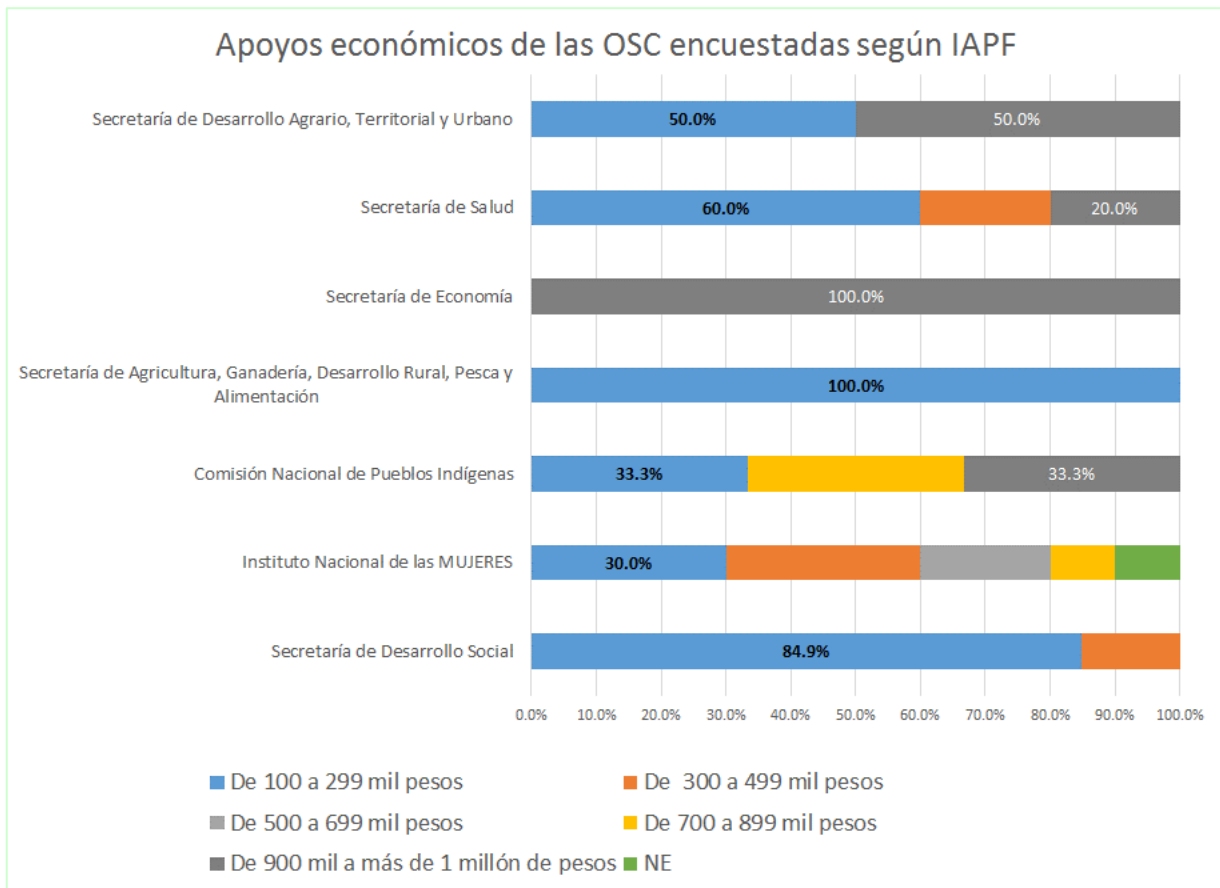
A la fecha las acciones de fomento de tipo económico deberían estar contenidas en las reglas de operación de sus programas. Desconocemos la razón para que no incluyan en sus reglas de operación algunos apoyos económicos que ofrecen a las organizaciones de la sociedad civil, porque con este proceder pierden transparencia y legitimidad ante los ciudadanos, los miembros de las organizaciones de la sociedad civil y están faltando a la norma.

Las acciones de fomento de tipo económico son fundamental para una franja importante de organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con un estudio que compara las fuentes de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en México, 8.5% de sus recursos totales proviene de financiamiento público. Para las OSC de otros países de América Latina, en promedio 15.5% de sus ingresos provenían de fuentes gubernamentales; si se consideran todos los países del estudio, las OSC obtienen en promedio 40.1% de sus ingresos de financiamiento público (Verduzco, 2013, 19).

Ahora las acciones de fomento económico además de que representan menos del 10% de los ingresos de las organizaciones de la sociedad civil, se distribuyen de manera desigual. En la gráfica 18 se observa que de la lista de siete entidades y dependencia de la administración pública federal que coinciden en líneas de trabajo, programas y grupos de atención tienen diferentes formas de

distribuir los recursos. Mientras las Secretaría de Desarrollo Agrario y Salud, y el Instituto Nacional de las Mujeres reportan acciones de fomento económico de distinto monto, vemos que SAGARPA y SEDESOL tienen como común denominador la estrategia de apoyar a mayor número de organizaciones con montos económicos más pequeños. Con este procedimiento, estas instituciones aseguran que más organizaciones participen realizando acciones a favor de la equidad de género, la defensa de los derechos humanos, el desarrollo comunitario y los proyectos productivos en pequeña escala, pero ¿cuál es el impacto y el alcance que tienen las diferentes estrategias de fomento económico primero, en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y, después en el desarrollo social en su conjunto?

Gráfica 18



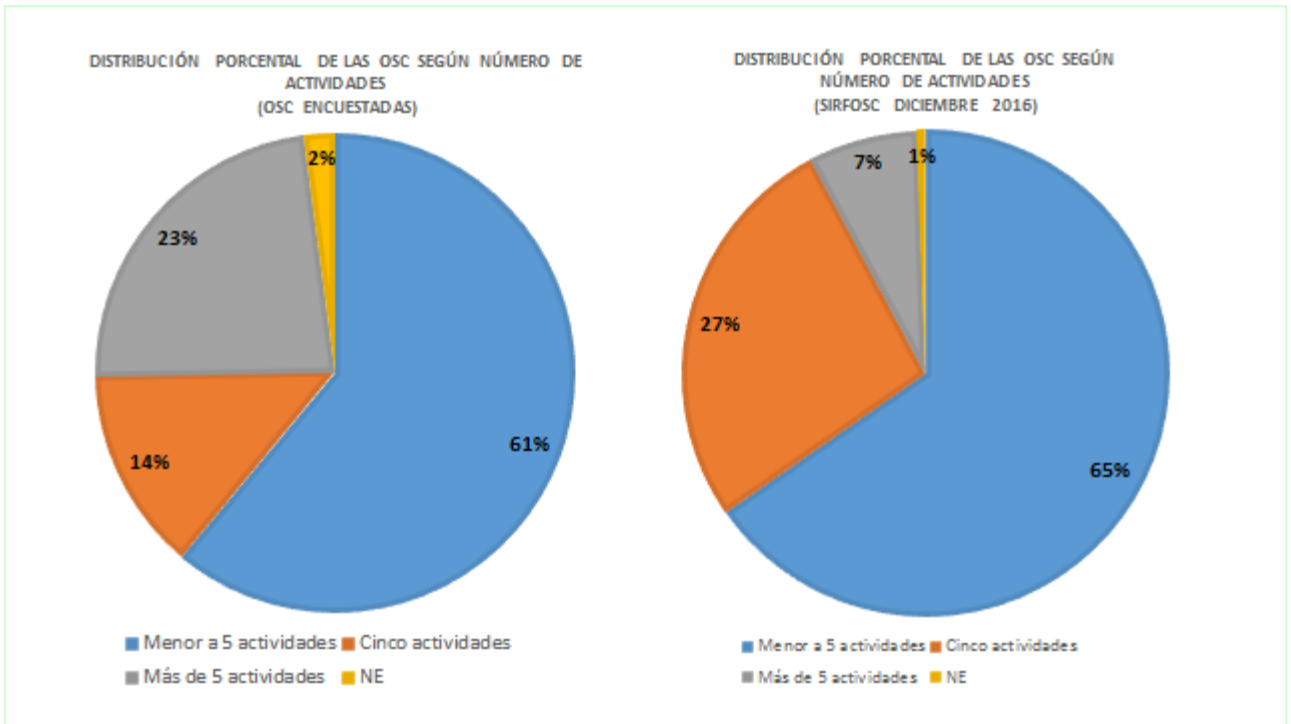
Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

Las instituciones de acuerdo a su misión y programa de trabajo eligen el tipo de estrategias que utilizan en sus acciones de fomento económico. Por esta razón, la ponderación que se haga de la efectividad de las acciones de fomento deberá considerar esta situación, pues se tendrán que medir los resultados de las acciones de fomento, en términos de la cantidad de recursos distribuidos, el número de organizaciones beneficiadas y la proporción y grupos de población atendidos, entre otros datos. También, es necesario revisar las acciones de fomento en relación a las políticas públicas con las que contribuyen a cada dependencia y entidad de la Administración Pública para cumplir las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

El número de actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil, nos permite aproximarnos a la mayor o menor eficiencia que pueden tener la estrategia de realizar acciones de fomento económico a menos número de organizaciones, pero otorgando mayores montos, o atender mayor número de organizaciones con montos menores (100 a 250 mil pesos en promedio). Sin pretender responder ahora este cuestionamiento, para fines de la reflexión retomemos el número de actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil. Sabemos, por la revisión de la información de la SIRFOSC 2016 que las organizaciones de la sociedad civil que realizan más de cinco diferentes actividades tienen más problemas para mantenerse activas. En cambio, aquellas que tienen cinco o menos actividades es probable que continúen trabajando.

En las figuras de la gráfica 19 se ilustra la situación de las OSC que respondieron al cuestionario y son beneficiarias de INDESOL y, en la gráfica del lado derecho se describen a las OSC registradas en SIRFOSC hasta diciembre de 2016.

Gráfica 19



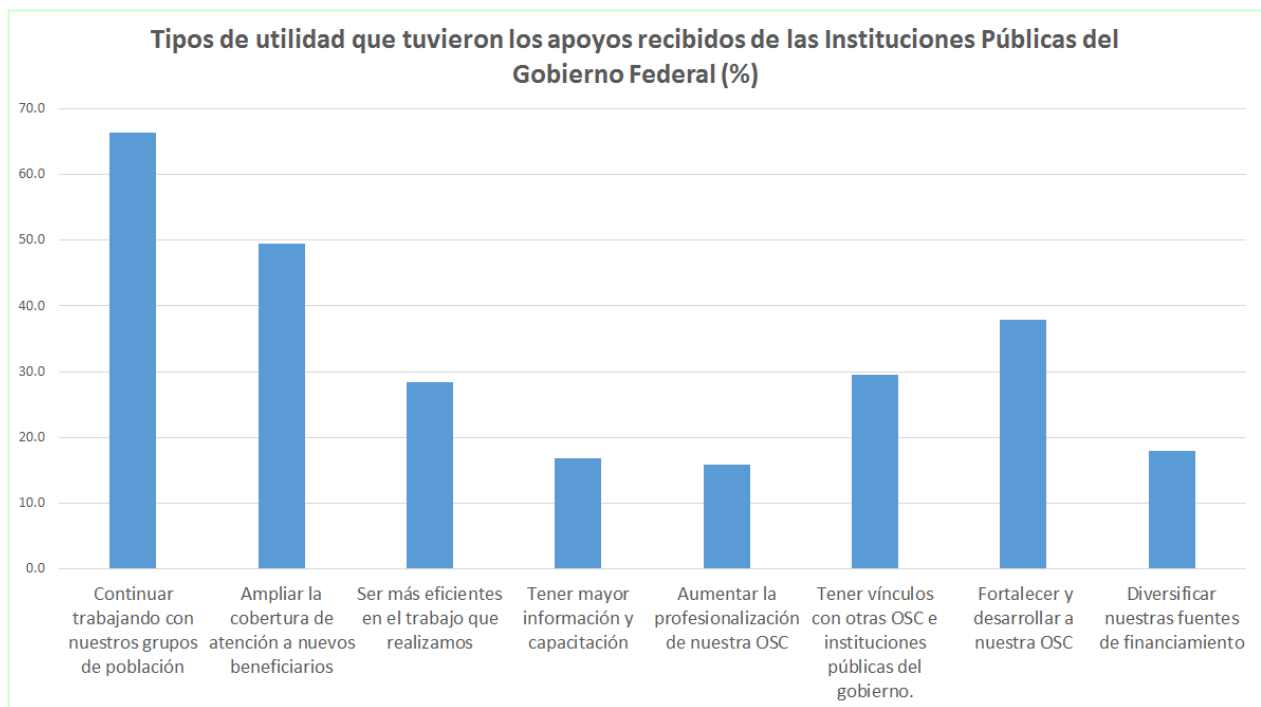
Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

En ambos casos más de la mitad de las organizaciones realizan menos de cinco actividades, aunque es menor la proporción entre las OSC que son beneficiarias de acciones de fomento de INDESOL. El dato que hace la diferencia en ambos tipos de OSC es el que corresponde al porcentaje de organizaciones que realizan más de cinco actividades, porque ahí está el talón de Aquiles de la continuidad de su trabajo. En este caso, el 23% de las organizaciones entrevistadas en INDESOL tiene este problema contra 7% que está en esta situación de las registradas en el SIRFOSC. Aunque la continuidad del trabajo de las organizaciones depende de diversos factores, es conveniente revisar la eficiencia de la estrategia de fomento económico que siguen las distintas entidades y dependencias de la administración pública federal cuando se evalúen las acciones de fomento.

En este orden de ideas, ofrece algunos elementos a esta discusión el significado que tiene para las organizaciones los apoyos económicos recibidos de las entidades y dependencias de la

administración pública federal. La mayoría de las organizaciones entrevistadas en INDESOL coincidieron en que los apoyos económicos recibidos les permitieron continuar trabajando con sus grupos de población y/o ampliar su cobertura de atención. Otros beneficios se relacionan con su fortalecimiento institucional (véase gráfica 20).

Gráfica 20

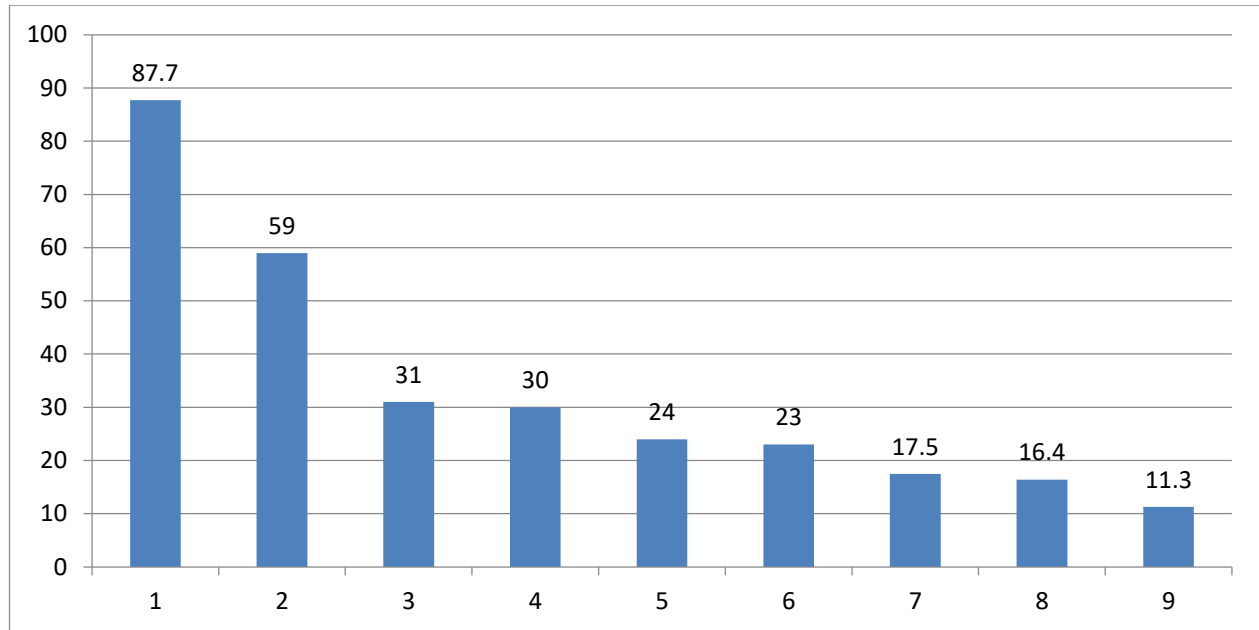


Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

La revisión que hizo Verduzco (2014) de los apoyos brindaron las entidades y dependencias de la administración pública federal a las organizaciones en el periodo de 2005 a 2013 muestra un decrecimiento notorio (gráfica 21). Esto significa, a la luz de lo que venimos discutiendo, la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento, que tienen en OSC. Dadas las limitaciones presupuestales, las acciones de fomento podrían generar la gestión para que haya nuevos donantes del sector privado nacional e internacional que se interesen en apoyar el trabajo que realizan las organizaciones de la sociedad civil.

Gráfica 21

Apoyos recibidos por las OSC de las entidades y dependencias de la administración pública federal de 2005 a 2013

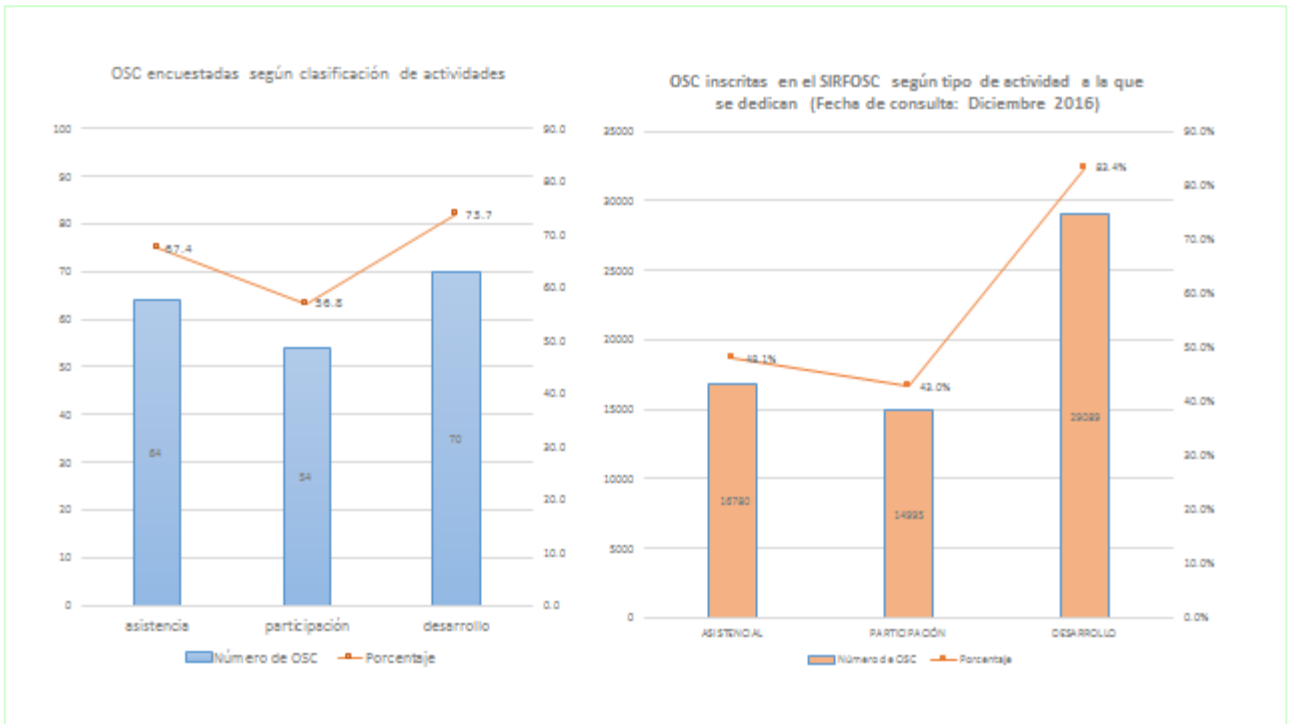


Fuente: Verduzco, María Isabel, 2014.

Para efectos de analizar la información sobre las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil a partir de su aporte a las políticas públicas y el desarrollo social, agrupamos los temas de trabajo tanto de las organizaciones que entrevistamos en INDESOL como de las organizaciones del SIRFOSC en tres rubros: 1) actividades asistenciales, 2) participación y 3) desarrollo⁷ (gráfica 22).

⁷ En el grupo de actividades **asistenciales** están incluidas el trabajo de asistencia social, apoyo a la alimentación popular, aportación de servicios para la atención de los grupos sociales con discapacidad y participación en acciones de protección civil. En el grupo de **participación** agrupamos a las organizaciones que trabajan actividades cívicas, enfocadas a fortalecer la participación ciudadana en asuntos de interés público, la asistencia jurídica, las organizaciones que trabajan para la promoción de la equidad de género, la prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento y la promoción y defensa de los derechos de los consumidores. Por último, en el rubro de **desarrollo** están las acciones de cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural, la promoción del deporte, las actividades de apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales, la promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico, el fomento de acciones para mejorar la economía popular y las acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas Organizaciones de la Sociedad Civil, 2004.

Gráfica 22



Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

Esta distribución de las temáticas que están trabajando las organizaciones de la sociedad civil abre la interrogante de ¿en qué medida las acciones de fomento de la manera en que se realizan actualmente contribuyen al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil?

De acuerdo con la información (gráfica 22) a primera vista parece que no hay grandes diferencias en el comportamiento de las acciones de las organizaciones de la sociedad civil en los rubros asistencia, participación y Desarrollo.

Tanto en el caso de las OSC entrevistadas, como las analizadas de la base del SIRFOSC, es menor la proporción de organizaciones que trabajan en temas relacionados con la participación. Del mismo modo, es similar en las dos gráficas que el segundo nivel de atención está puesto en las actividades de tipo asistencial y que el mayor número de organizaciones se dedica a actividades que clasificamos

dentro del rubro de desarrollo. Las tendencias generales son similares, pero hay diferencias entre los distintos rubros de actividades.

En la información que tomamos de SIRFOSC es mayor el peso de las organizaciones que trabajan en temas de desarrollo. Por este dato y otros que hemos venido revisando presuponemos que las organizaciones que trabajan en los temas que hemos clasificado en desarrollo tienen mayor oportunidad de diversificar sus fuentes de financiamiento y acceder a recursos de las entidades y dependencias de la administración pública federal, los gobiernos locales, fundaciones y organismos internacionales.

En el caso de las organizaciones entrevistadas en INDESOL es casi tan importante el trabajo clasificado en desarrollo, como el de asistencia social. En cambio, las organizaciones que trabajan el tema de participación son menos en ambos grupos de organizaciones. A primera vista la distribución actual que tienen las acciones de las organizaciones de la sociedad civil están marcadas por el proceso histórico que las antecedió. De acuerdo con Olvera el asociacionismo tiene dos vertientes los movimientos sociales campesinos, la emergencia de los grupos de izquierda creados después del movimiento del 68 y el trabajo realizado por los comités eclesiales de base que, amparados en la parte progresista de la iglesia, empezaron procesos de organización y participación en zonas populares urbanas (Olvera, 2007).

Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas asistenciales todavía tienen algunos atributos de la filosofía del asociacionismo de las décadas anteriores. Por ejemplo, el trabajo de desarrollo social focalizado en el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, la economía popular, el desarrollo comunitario, entre otros, tienen cierta influencia de la acción colectiva y el discurso ideológico de los movimientos promovidos por grupos campesinos en la década de los años setenta. Por otra parte, están las asociaciones de empresarios y otros grupos de poder económico que, en los años 80 se organizaron para contrarrestar el poder del estado, después de la nacionalización de la banca.

Sin duda, la participación de diversos actores sociales fue central en la conformación que tiene actualmente la sociedad civil en México, diferente a la que se gestó y desarrollo en los años 70 y 80. Tienen razón quienes afirman que la sociedad civil es un sistema complejo y heterogéneo (Somoano, 2015), pero un atributo transversal es la formación de micro identidades y la atención puesta en determinados grupos de atención y problemas sociales.

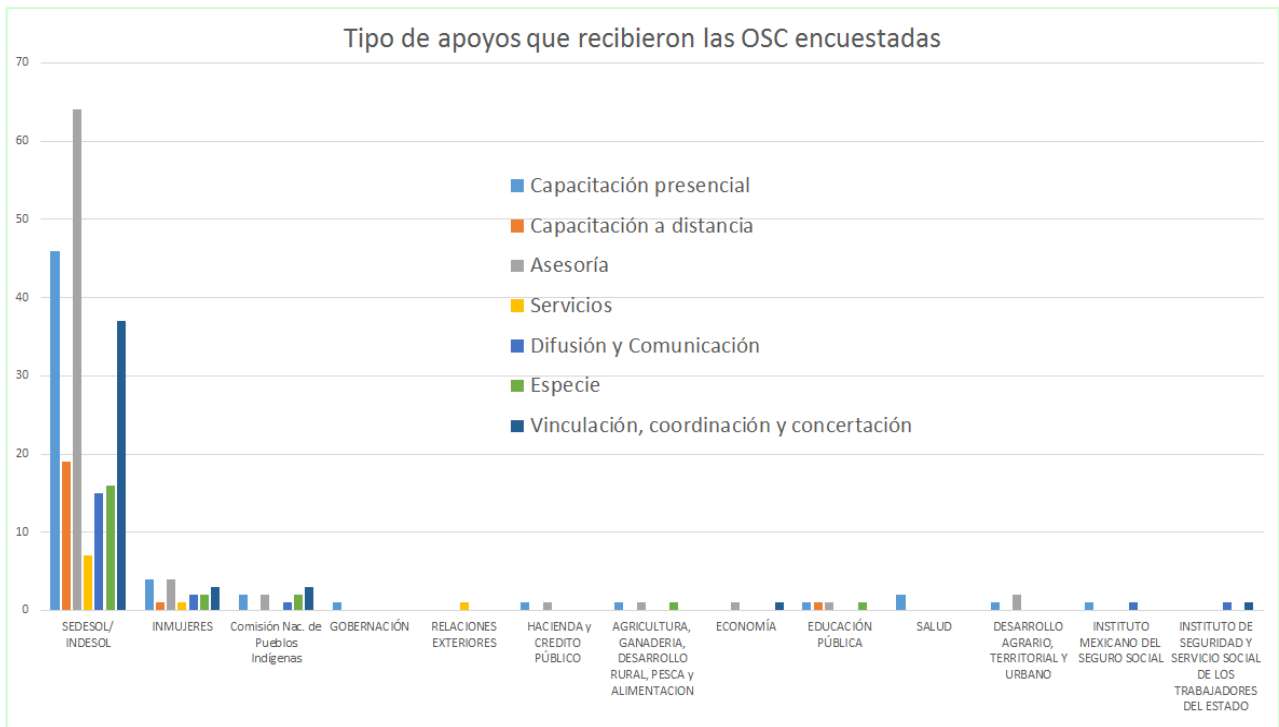
En virtud de que la información de las organizaciones se levantó en las reuniones regionales de INDESOL, el análisis de la información es un ejercicio de evaluación de sus acciones de fomento. Sin duda, diversas fuentes muestran que es la entidad de la administración pública federal que ofrece apoyo económico a mayor número de organizaciones y, en ese sentido, hace un aporte importante a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil.

Una característica que identificamos es su mayor apuesta a las acciones de tipo asistencial, para que las organizaciones atiendan a grupos de población que requieren atención. Sin embargo, los montos asignados, y las limitadas oportunidades de acceder a otras fuentes de financiamiento inhiben su mayor profesionalización. Este hecho toma relevancia porque entonces las acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil están acotadas y no están propiamente diseñadas para fortalecerlas y con ello, mantener la continuidad de su trabajo con los grupos de población a los que les brindan servicios.

Las acciones de fomento que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal son diferentes. Según se observa en la gráfica 23, INDESOL ofrece las acciones de fomento más diversificadas porque tiene acciones de capacitación (presencial y a distancia) asesoría, servicios, apoyo económico, difusión y comunicación, apoyo en especie y, a través de acciones de vinculación, coordinación y concertación. Si, la información de la Universidad de John Hopkins de que el 85% de los gastos de las organizaciones los sufragan sus miembros, se entiende el reconocimiento que hacen las organizaciones de los beneficios que les reportan los apoyos económicos de las acciones de fomento. Las organizaciones de la sociedad civil apuntaron que el apoyo recibido de INDESOL les permitió continuar trabajando, ampliar su cobertura de atención. Sin

las acciones de fomento, está en entredicho su continuidad de funcionamiento y sostenimiento económico. Otros aspectos se relacionan con la mayor institucionalización capacitación, profesionalización, creación de redes de apoyo con otras instituciones y organizaciones. En otras palabras, en el desarrollo de las OCS, influyen los vínculos con instituciones y organizaciones y la diversificación de fuentes de financiamiento.

Gráfica 23

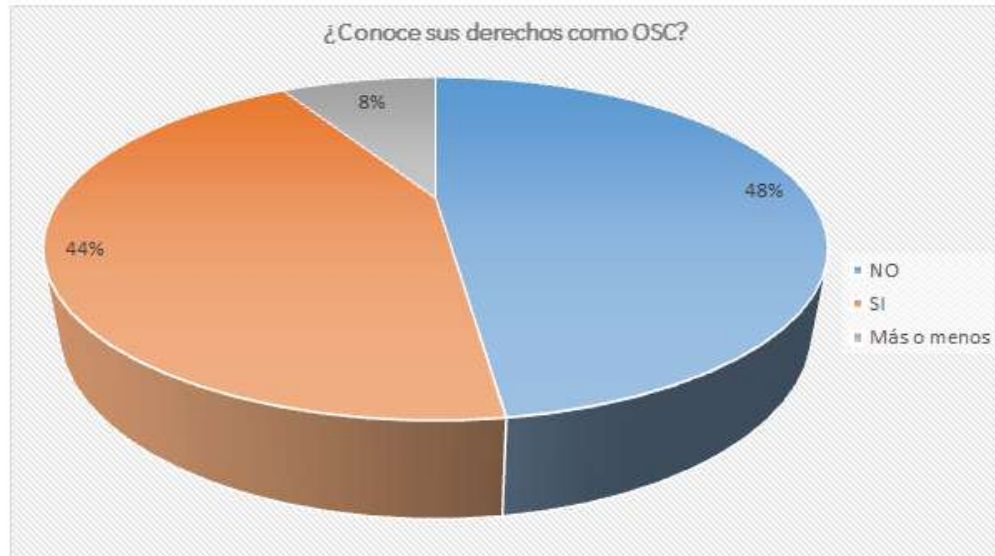


Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

Conocimiento de la ley

Por otra parte, en lo que toca al nivel de información que tienen las organizaciones de la sociedad civil sobre las LFFAROSC, llama la atención que muchas de las que entrevistamos desconocen sus derechos. Lamentablemente, casi 50% no conocen las leyes ni sus derechos (gráfica 24). El hecho de que casi 50% de las organizaciones entrevistadas desconozca la LFFAROSC es un indicador de su bajo nivel de participación.

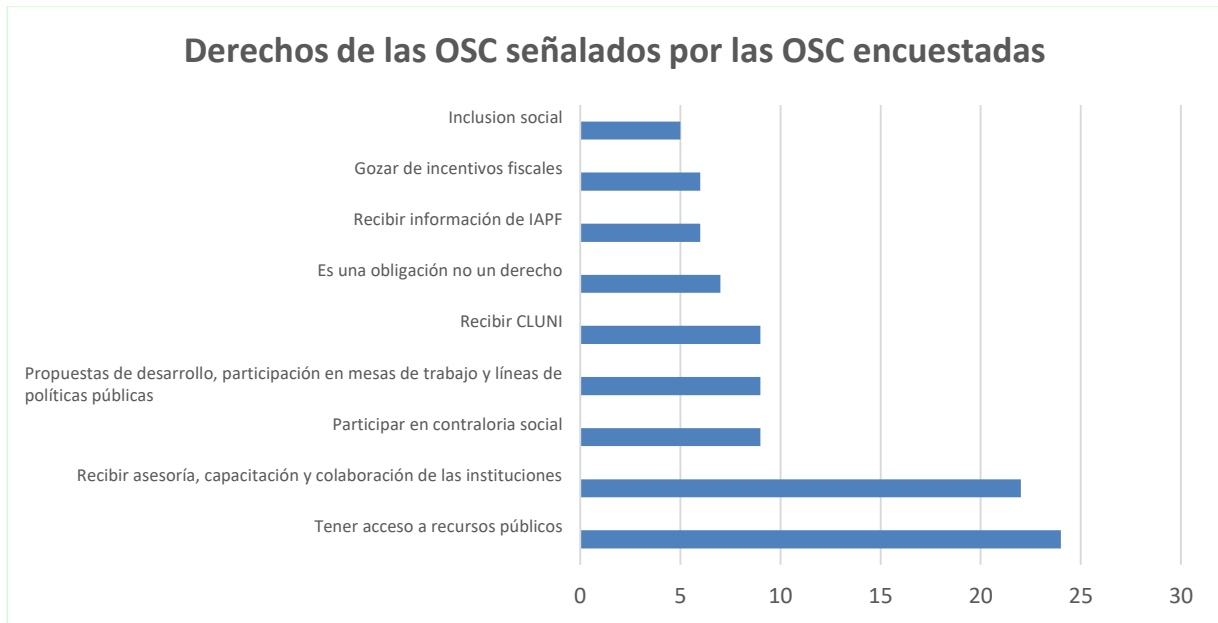
Gráfica 24



Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

Más aún, cuando les preguntamos a nuestros entrevistados cuáles eran los derechos de las organizaciones de la sociedad civil, fue mayor el nivel de respuesta en los aspectos relacionados con los derechos a recibir acciones de fomento económico para realizar sus proyectos e información, asesoría y capacitación para realizar su trabajo. En menor medida hicieron mención de la inclusión social, gozar de incentivos fiscales y obtener información de las entidades y dependencias de la administración pública federal. Lo más curioso es que confunden algunas obligaciones con derechos (gráfica 25).

Gráfica 25

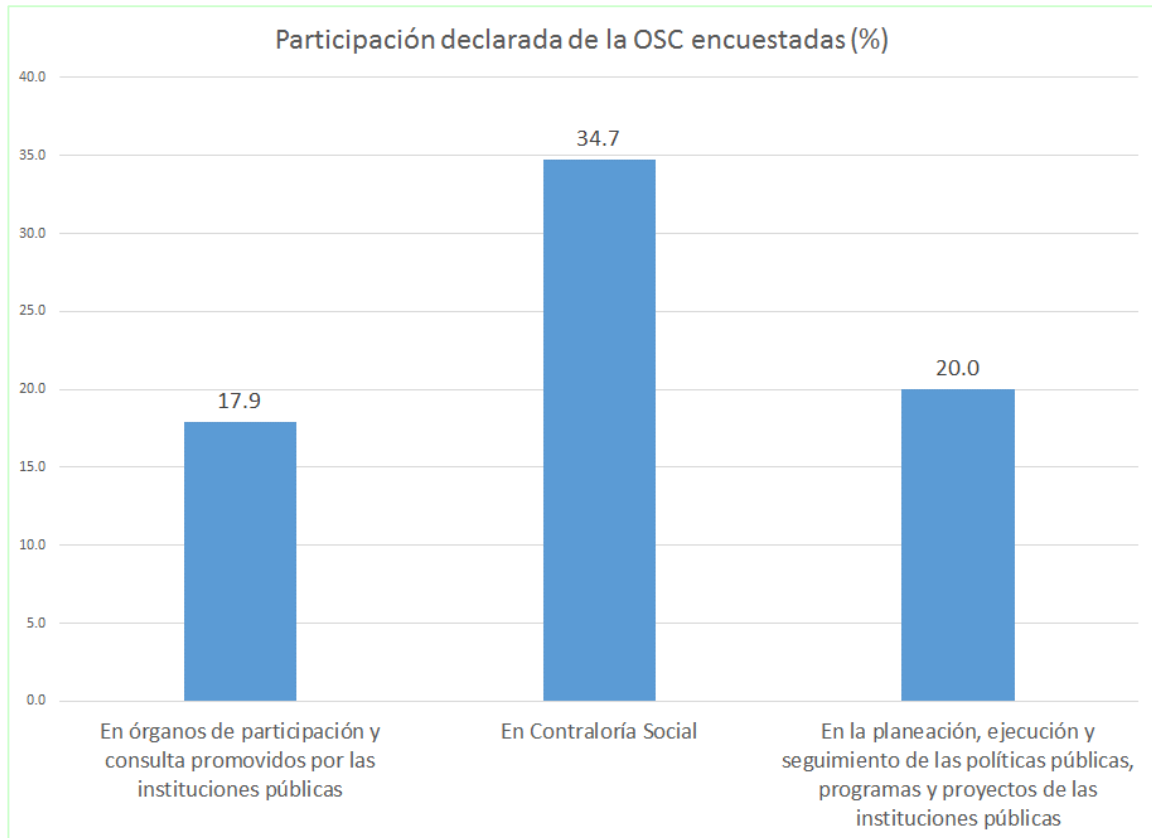


Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

Como se observa (gráfica 25) las organizaciones hacen mención del derecho de participar en la contraloría social, y de hecho este derecho está establecido en la LFFAROSC, sin embargo, idealmente la contraloría social debería iniciarse y desarrollarse de abajo hacia arriba; es decir por iniciativa de las organizaciones y no de las instituciones, como sucede actualmente, que son quienes promueven la formación de grupos de organizaciones para realizar acciones de contraloría. El problema es que la contraloría social dirigida desde arriba corre el riesgo de caer en la simulación y con ello perder la esencia de la vigilancia y rendición de cuentas que deben realmente realizar las organizaciones de la sociedad civil.

En la gráfica 26 se observa que el 34.7% de las OSC entrevistadas declaran participar en actividades de contraloría social, en los términos descritos; 17.9% participó en 2015 en órganos de participación y consultas promovidas por las instituciones y el 20.0% en la planeación ejecución y seguimiento de políticas públicas.

Gráfica 26



Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

Sin duda no debe sobreestimarse la mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en los espacios públicos, en la medida que expresan el cumplimiento de la ley, mayor participación cívica y un cambio gradual de actor a agente social.

El cuadro 14 resume las actividades en que participan las OSC en los espacios que abren las instituciones. El listado en su mayoría son iniciativas o acciones de fomento que corresponden a los apoyos que otorgan las instituciones con la modalidad de concertación, coordinación y vinculación.

Cuadro 14

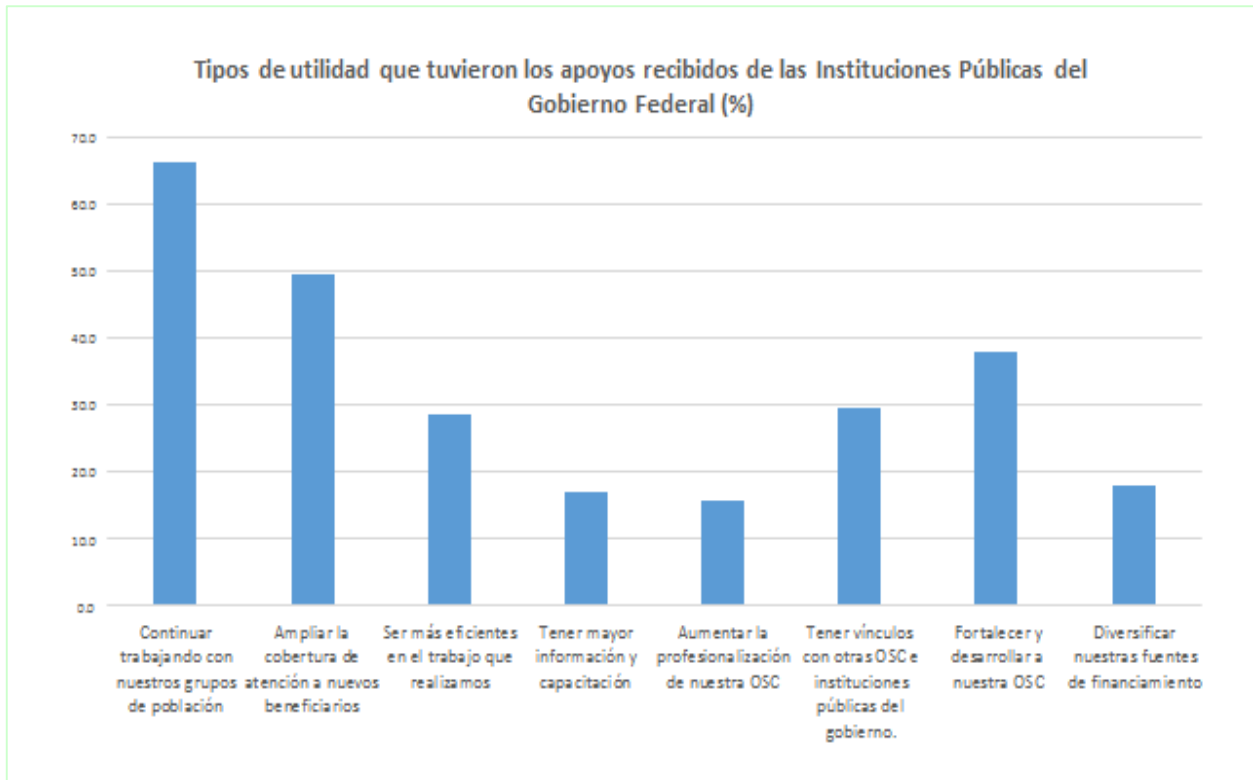
| Participación declarada de la OSC encuestadas (%) |
|---|
| Actividades de voluntariado |
| Contraloría social, sin registro público |
| Convocatoria pública |
| Dictaminador de proyecto en la localidad |
| Educación ambiental |
| Entrenamiento en campo de un estudiante de maestría |
| Implementar autoempleo |
| Incentivo popular contra la trata |
| Incidencia en el congreso local |
| Organización de encuentros regionales para PAIMEF |
| Participación en la convocatoria del CENADIL 2015 |

Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

Pero también no hay que excederse en optimismo, y considerar que, la participación que es dirigida desde las instituciones tiene alcances limitados para la adecuación de las OSC como agentes de desarrollo social.

Desde la visión de las organizaciones los apoyos que reciben de las dependencias y entidades de la administración pública federal les sirve principalmente para continuar trabajando y ampliar la cobertura de atención a sus beneficiarios. En segundo término, declaran que les permitieron fortalecer y desarrollarse como OSC, establecer vínculos con otras OSC e instituciones públicas y ser más eficientes en el trabajo que realizan. Los ingresos limitados que reciben de instituciones públicas es lo que les permite continuar trabajando a las OSC pequeñas que tienen pocas fuentes de financiamiento, y para las de tamaño medio y grande, las acciones de fomento son complemento a sus recursos. (véase gráfica 27).

Gráfica 27



Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

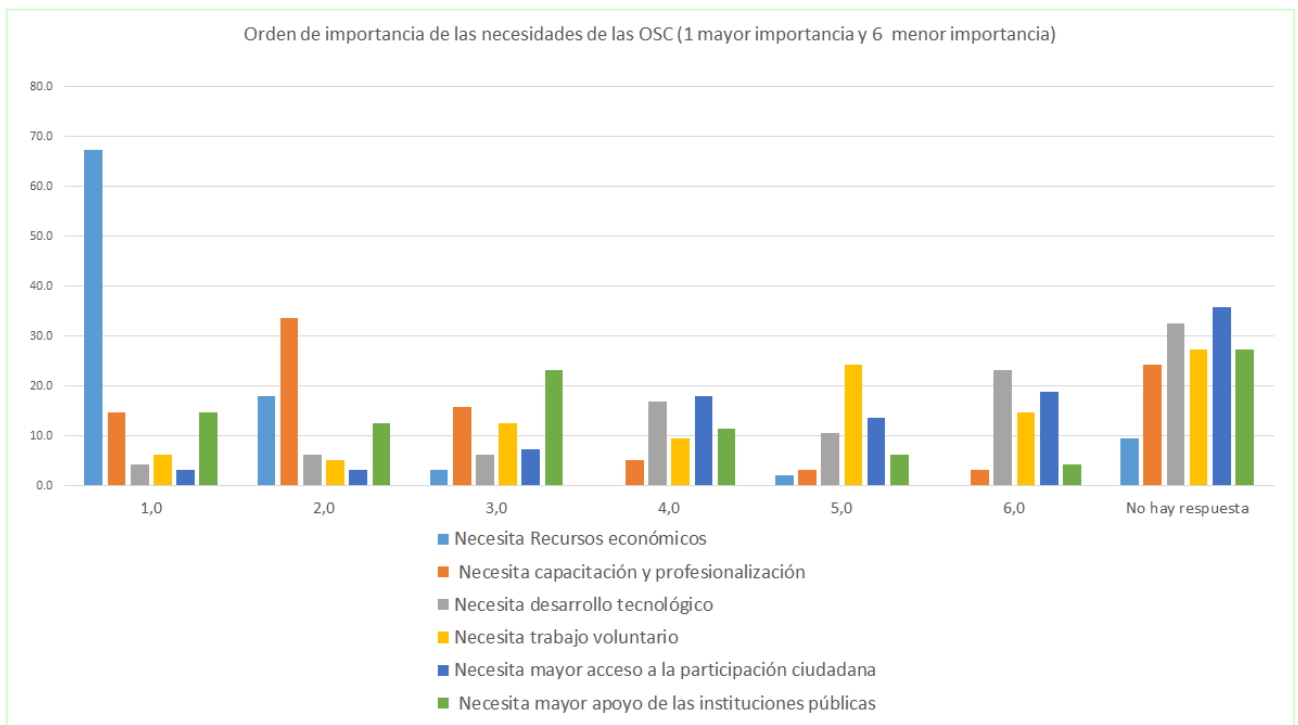
Algunos estudiosos señalan que, más que un bajo nivel de asociacionismo, lo que puede suceder en México es que existe “poca experiencia para asociarse y generar un tipo especial de asociaciones que velen y trabajen por el bien público” (Hevia, p. 389); como efecto de la práctica gubernamental de promover organizaciones sociales corporativizadas. Por otro lado, aunque no se cuenta con información consistente para dimensionar el fenómeno del asociacionismo, varios trabajos de investigación que buscan incorporar la diversidad de formas de organización social en México, incluyendo las no formales, dan cuenta de que existe una trayectoria importante de organización ciudadana (Véase Verduzco, G., 2003 y Butcher, 2008, citados en bibliografía: 15-16).

Desde los primeros estudios sobre este sector en México se ha reportado la debilidad del marco normativo para las OSC, particularmente de la legislación fiscal (Verduzco y Aguirre, 2003, p. 17). Se

esperaba que con la promulgación de la Ley de Fomento (2004) se actualizarían otras normas relacionadas con OSC para ampliar el abanico de instancias de la sociedad civil organizada y regular las acciones gubernamentales para fortalecerlas; pero se ha avanzado muy poco en ese sentido.

Es evidente que las organizaciones tienen un conjunto amplio de necesidades insatisfechas y requieren de las acciones de fomento de las dependencias y entidades de la administración pública federal (gráfica 28). Por su parte, las instituciones tienen recursos limitados y, en ese sentido, carecen de las condiciones para satisfacer totalmente las demandas de apoyo que tienen las organizaciones, aunque las actividades de estas les sirvan para cumplir sus programas de trabajo y llegar hasta la población objetivo de sus acciones.

Gráfica 28



Fuente: Cuestionario a OSC, reuniones regionales, Indesol

¿Cuál es el punto de equilibrio para aligerar la tensión arriba señalada? Probablemente la respuesta sea, en principio, eficientar las acciones que involucren de manera coordinada a más de una dependencia o entidad de la administración pública federal. Del otro lado, en el espacio de las organizaciones, de igual manera el trabajo en red, para atender una temática determinada o a grupos de población específicos en proyectos planeados para desarrollarse en etapas, es factible que pudieran servir para optimizar las acciones de fomento tanto con las OSC, como con los beneficiarios de las acciones de éstas. Y, a las instituciones que brindan los apoyos, les permitiría obtener mejores resultados en su trabajo que realizan con las OSC.

Hasta ahora los términos en que están funcionando las relaciones entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, con las organizaciones, a través de las acciones de fomento, han aportado resultados desiguales; es tiempo de ensayar nuevas formas de implementar las acciones de fomento para avanzar en el desarrollo social.

6. Indicadores para la evaluación de acciones de fomento de las entidades y dependencias de la administración pública federal

En la primera versión que propusimos del sistema de indicadores para medir las acciones de fomento, tomamos como criterios el mandato que establece la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). Y, en segundo lugar, las necesidades de las organizaciones de desarrollarse, institucionalizarse, y profesionalización para mantenerse activas y continuar trabajando con los grupos de población que atienden.

Ese primer esquema conceptual debía someterse a prueba con información empírica. El Consejo Técnico Consultivo realizó varias observaciones y sugerencias, que hemos incorporado en esta nueva versión. La primera observación fue sobre la disponibilidad que había de información pública para medir cada uno de los indicadores propuestos previamente. Sobre este particular es conveniente aclarar que se revisaron las reglas de operación de una muestra de ocho dependencias

de la administración pública federal y sus informes anuales de labores correspondientes a 2014-2015. Con esta información se construyó una base de datos que se anexa a este documento.

Sin embargo, había un problema de insuficiencia de información; solamente disponíamos de la cuenta pública de 2015, las reglas de operación y los informes de labores anuales de las instituciones para realizar la evaluación. Después de revisar estas fuentes y ponderar su viabilidad para realizar la investigación, acordamos que era insuficiente para medir las acciones de fomento con los indicadores teóricos que habíamos propuesto originalmente. Para mantener esos indicadores debíamos obtener (vía cuestionarios) información de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, pero lamentablemente la limitación de tiempo no lo permitió. Frente a esta situación cambiamos la estrategia para poder cumplir con los objetivos y metas señaladas en los términos de referencia señalados por la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Por otra parte, el Consejo Técnico Consultivo nos aportó diversos comentarios al avance que presentamos y, una de la observación fue la ponderación de los pesos que estábamos dando a cada uno de los componentes de los cuatro indicadores teóricos propuestos. En su opinión ésta era subjetiva y arbitraria. Y, sugerían que subsanáramos ese problema, aplicando la técnica de análisis de factores por componentes principales, de manera que los valores asignados a cada componente del sistema de indicadores fuesen menos sesgados y ajustados a criterios objetivos.

Las dos últimas observaciones fueron sobre las oficinas de enlaces, porque la mayoría de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal no disponen de éstas. Por último, otra observación fue sobre la medición de impacto social debido a la carencia de información sobre las acciones de fomento y el tiempo limitado para realizar la investigación.

Después de revisar la información pública disponible, particularmente la cuenta pública sobre las acciones de fomento de las entidades y dependencias de la administración pública federal, ajustamos el sistema de indicadores originalmente propuesto como modelo teórico, para que con

la información disponible estuviéramos en condiciones de realizar la evaluación de las acciones de fomento.

6.1. Revisión y ajuste de la propuesta de indicadores

Los objetivos específicos de la propuesta que presentamos al Comité Técnico Consultivo para construir el sistema de indicadores fueron:

Contar con un sistema de criterios generales centrales para la evaluación anual de la política de fomento a las actividades de las OSC;

Generar un sistema de estándares que desagregan los criterios generales centrales para la evaluación anual de la política de fomento de actividades de las OSC;

Definir indicadores que se utilicen como base para llevar a cabo, de manera eficaz y eficiente, la evaluación de la política de fomento a las actividades de las OSC que anualmente realizan de manera conjunta la Comisión y el CTC.

El sistema original de indicadores estaba compuesto por los cuatro estándares o ejes de evaluación: 1) Gestión, 2) Monitoreo y Seguimiento, 3) Cumplimiento y 4) Evaluación. El estándar de GESTIÓN se definió como el conjunto de acuerdos y convenios de políticas, programas y acciones que realizan las entidades y dependencias de la administración pública federal para aumentar el nivel de profesionalización, institucionalización y participación de las OSC de manera que contribuyan al desarrollo social.

En el criterio de gestión propusimos cuatro estándares o ejes de análisis: 1) diversificación de fuentes de financiamiento y apertura de espacios públicos a la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2) capacitación para su profesionalización e institucionalización, 3) promover las relaciones de cooperación y trabajo con otras organizaciones e instituciones y 4) generar espacios de difusión para comunicar los logros de las organizaciones de la sociedad civil. Esto quiere decir, que en la versión teórica del estándar de GESTIÓN habíamos ubicado las acciones de fomento

que contribuyen a la institucionalización, profesionalización y consolidación de las organizaciones de la sociedad civil para que puedan continuar trabajando. Los apoyos institucionales para diversificar sus fuentes de financiamiento, las oportunidades y facilidades para comunicar a la opinión pública el trabajo que realizan las organizaciones, los logros que obtienen y los vínculos institucionales que les ofrecen para contactarse con otras instituciones y organizaciones, a fin de realizar programas de trabajo coordinados. Y, por último, la apertura de espacios para la participación de las organizaciones de la sociedad civil como informantes y proponentes de líneas de acción conforme a su experiencia de trabajo.

Los resultados del análisis de la información del cuestionario aplicado a OSC, y la obtenida para una muestra del 10% de las organizaciones del SIRFOSC, mostró que la diversificación de las acciones de fomento favorece su desarrollo, nivel de institucionalización y profesionalización y contribuye a la continuidad de su trabajo con los grupos que atienden.

Los componentes que propusimos en el indicador teórico de gestión no se omiten del todo en el nuevo sistema de indicadores. De hecho, las pruebas de los modelos con la información de la cuenta pública de 2015 confirman que los ejes están interrelacionados y funcionan de manera combinada en la realidad. En el ajuste que hicimos de los indicadores teóricos originalmente propuestos, el de gestión contenía los ejes de financiamiento, capacitación, redes sociales y comunicación y difusión. ¿Cómo medir ahora la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con la información disponible? Y lo más importante ¿Cómo reconstruir ese indicador para cumplir con el objetivo propuesto en el proyecto de investigación?

Para no perder el propósito original que tenía el indicador de gestión, debíamos evaluar la forma en que las instituciones operacionalizan las acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil. En ese ajuste de indicadores, se propuso en primer término, evaluar el cumplimiento de la LFFAROSC con al menos una acción de fomento a organizaciones de la sociedad civil. En virtud de que la Ley no señala números mínimos ni máximos de las acciones de fomento que deben realizar las dependencias y entidades de la administración pública federal con las organizaciones de la

sociedad civil, se tomó como criterio de evaluación el hecho de que tuvieran –al menos- una acción de fomento para acreditar su cumplimiento con la norma.

Con esta perspectiva se construyó el indicador que hemos llamado de cumplimiento/diversificación, porque mide si las instituciones tienen o no acciones de fomento (cumplimiento) y la diversificación de éstas⁸.

De esta forma, el reajuste realizado a los indicadores (dada la insuficiencia de información) no descarta por completo la propuesta original. Antes, al contrario, en el ajuste del indicador de gestión, en el primer componente del análisis de factores por componentes principales correspondiente a 2015 están los ejes originalmente planteadas en ese indicador.

El estándar de MONITOREO se planteó con tres esferas: 1) supervisión, 2) seguimiento y 3) registro. Este indicador se definió como el conjunto de acciones que realizan las entidades y dependencias de la administración pública federal para corroborar la correcta aplicación de los recursos asignados a las organizaciones de la sociedad civil, y el cumplimiento de las tareas comprometidas con la población que atienden.

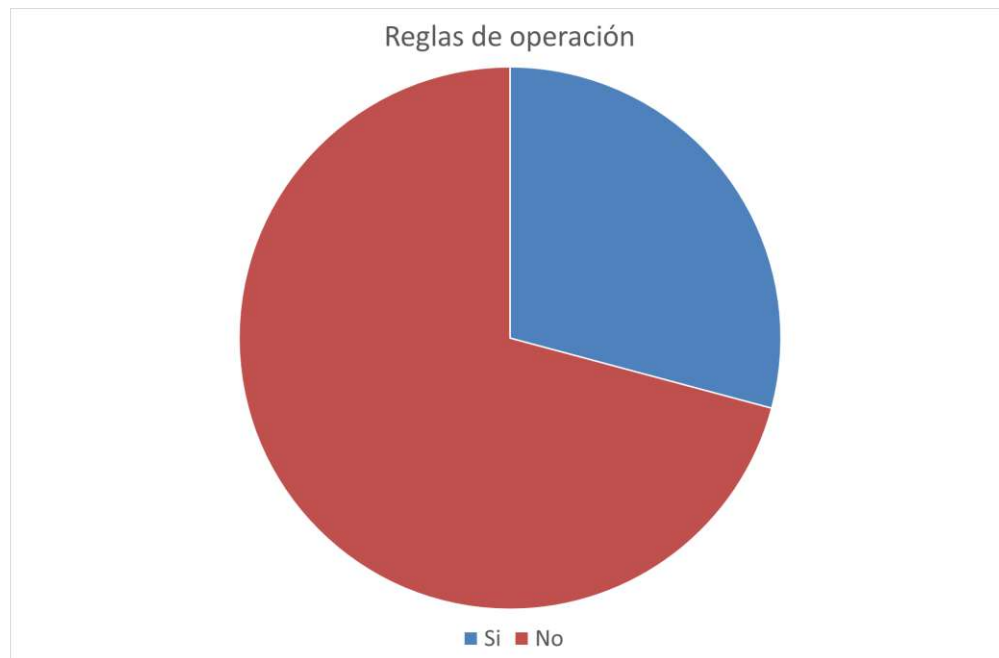
El propósito de este indicador era evaluar los mecanismos que implementan las dependencias y entidades de la administración pública para bajar las acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil. En particular, interesaba identificar el monitoreo que había del manejo que hacen las dependencias y entidades de la administración pública federal de las acciones de tipo económico, en virtud de que son subsidios a fondo perdido que merecen la supervisión y control de las instituciones para acreditar que las OSC están efectivamente realizando las actividades para las que solicitaron los recursos y cumplan con los objetivos propuestos para la población beneficiaria de esas acciones.

⁸ Sobre este punto volveremos más adelante, cuando analicemos los modelos del análisis de factores por componentes principales.

Para este indicador consideramos que las reglas de operación de los programas de las instituciones era un mecanismo eficaz para obtener la información. Sin embargo, al revisar la información encontramos que la mayoría de las dependencias y entidades de la administración pública federal que tienen acciones de fomento de tipo económico con organizaciones de la sociedad civil no tienen reglas de operación. En la gráfica 29 se muestra casi dos terceras partes de las instituciones bajan los recursos económicos a las organizaciones de la sociedad civil por medio de acciones, y no por programas con reglas de operación.

Gráfica 29

Distribución de las IAPF con Reglas de Operación



Fuente: Cuenta Pública, 2015

Ante esta circunstancia hubo necesidad de reconsiderar la viabilidad que había de construir el indicador de monitoreo, pues de construirlo sólo podría ser útil para medir el monitoreo de un número limitado de instituciones, pero no para evaluar el estándar de monitoreo de las acciones de fomento en todas las instituciones.

La revisión analítica de la situación de las organizaciones de la muestra del 10% de SIRFOSC confirmó que hay instituciones que realizan monitoreo de las acciones de las organizaciones de la sociedad civil. Un hallazgo de este análisis es que alrededor del 30% cae en inactividad, entre otros factores, por algún tipo de incumplimiento con las instituciones que les brindaron apoyo, falta de financiamiento, problemas internos entre sus miembros, etc. Es decir, esa información demuestra que si hay monitoreo por parte de algunas de las instituciones, tanto a través de las visitas de supervisión, como en la evaluación de los reportes finales que realizan. A pesar de que las limitaciones de información no permitieron trabajar el indicador de monitoreo, hay que decir que éste, con los componentes de supervisión y seguimiento, deben convertirse en un núcleo de las acciones de fomento; porque contribuye a la transparencia del manejo de recursos que hacen las instituciones y las organizaciones.

Por su parte el estándar de CUMPLIMIENTO se construyó con cuatro ejes 1) análisis comparativo de acciones programadas por las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal contra las acciones realizadas, 2) las políticas y programas de fomento de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, 3) oportunidad financiera y 4) espacios de participación e impacto social.

Así, en el indicador de cumplimiento teórico se buscaba medir la distancia que había entre la planeación de acciones programadas y las realizadas, conocer la política y programa de fomento que tuvieran las diferentes instituciones y los vínculos probables entre la política y programas que siguen las distintas instituciones. Otro componente era la oportunidad financiera, entendida como el tiempo que transcurre entre la entrega de recursos que hacen las instituciones públicas a las organizaciones de la sociedad civil y la entrega de resultado que hacen éstas de sus acciones. Y, por último, los espacios de participación que abren las instituciones y su impacto social.

Al reflexionar críticamente sobre cada uno de los ejes del indicador de cumplimiento, identificamos que algunos de sus elementos estaban evaluando a las instituciones y, no propiamente, las acciones

de fomento que éstas realizan, tal es el caso del eje sobre las acciones programadas y realizadas. Además, el eje de oportunidad financiera puede presentar problemas de consistencia interna, porque puede haber factores que incidan en el tiempo de la dotación de recursos a las organizaciones de la sociedad civil, que no dependan directamente de las instituciones, como es el caso de procesos electorales en que debe suspenderse la asignación de recursos, por ejemplo, el retraso en la asignación presupuestal, etc. En este sentido, se consideró más importante para medir el cumplimiento sustentar la propuesta en función de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Con esta perspectiva se generó el indicador de cumplimiento/diversificación, el cual describiremos más adelante. Y, los indicadores generados a partir del modelo de análisis de factores por componentes principales aportan información más objetiva. Con esto queremos decir, que la nueva versión de indicadores que se construyó con la información disponible en la cuenta pública 2015 está más apegada a la realidad y, en esa medida, puede ser más eficaz para medir las acciones de fomento.

Por último, en el sistema de indicadores teóricos que habíamos propuesto estaba el estándar de EVALUACIÓN con tres componentes: 1) cumplimiento o no de la LFFAROSC 2) infraestructura y desempeño de las oficinas de enlace y 3) nivel de profesionalización e institucionalización de las OSC. Siguiendo este procedimiento, pensábamos construir índices sumatorios para evaluar las acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil en términos de alta, media y baja. Sin embargo, de origen este indicador tenía limitaciones -como nos lo hizo saber en su momento- el Consejo Técnico Consultivo, porque en la mayoría de las dependencias y entidades de la administración pública federal no hay propiamente oficinas de enlace. En otra observación, los miembros del Consejo señalaron que la unidad de análisis eran las acciones de fomento y no las organizaciones de la sociedad civil. De ahí que el componente de nivel de profesionalización e institucionalización de las Organizaciones de la Sociedad Civil, como uno de los ejes del indicador de evaluación, no tenía sentido en el marco de la evaluación de las acciones de fomento que estábamos realizando.

De esta forma, en atención a las observaciones del Consejo Técnico Consultivo al sistema de indicadores originalmente propuesto se realizaron los ajustes de los indicadores que se explican a continuación.

6.2. Ajuste al Sistema de Indicadores

Después de revisar la información pública disponible sobre las acciones de fomento en el anexo de la cuenta pública de 2015, las reglas de operación de los programas y acciones de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y sus informes anuales de 2014-2015, se generó una nueva propuesta de indicadores a partir de las posibilidades que brindaba la información disponible.

En el nuevo sistema, se tomaron como criterios la normatividad y la gestión que realizan las instituciones, a través de todas las acciones de fomento. El primer criterio seleccionado fue, por un lado, el cumplimiento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) y, por otro, las líneas programáticas de la misión y visión de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. El artículo 13 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad civil (2004)⁹ define los tipos de acciones de fomento que deberán promover y realizar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el desarrollo de las actividades de las organizaciones. Con esta perspectiva se asignó el mismo peso a cada tipo de acción de fomento que

⁹ El Art.13 de la Ley establece que las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal fomentarán las actividades de las organizaciones mediante alguna o varias de las siguientes acciones: I. Otorgamiento de apoyos y estímulos para los fines de fomento que correspondan conforme a lo previsto por esta ley y demás disposiciones administrativas legales y administrativas aplicables; II. Promoción de la participación de las organizaciones en los órganos, instrumentos y mecanismos de consulta que establezca la normatividad correspondiente, para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas; III. Establecimiento de medidas, instrumentos de información, incentivos y apoyos a favor de las organizaciones, conforme a la asignación presupuestal; IV. concertación y coordinación con organizaciones para impulsar sus actividades de entre las previstas en el artículo 5º de esta ley; V. Diseño y ejecución de instrumentos y mecanismos que contribuyan a que las organizaciones accedan al ejercicio pleno de sus derechos y cumplan con las obligaciones que esta ley establece; VI Realización de estudios e investigaciones que permitan apoyar a las organizaciones en el desarrollo de sus actividades; VII. Celebración de convenios de coordinación entre ámbitos de gobierno, a efecto de que éstos contribuyan al fomento de las actividades objeto de esta ley y VIII. Otorgamiento de los incentivos fiscales previstos en las leyes de la materia.

realizaron las instituciones durante 2015, a fin de observar -en un primer momento-, el cumplimiento que hacen las instituciones de la LFFAROSC.

En términos metodológicos, el indicador de Cumplimiento/Diversificación se construyó a partir de una lógica simple que reflejara el otorgamiento de acciones de fomento por parte de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal a las organizaciones de la sociedad civil; asimismo, es una medida de la diversidad de estos apoyos y acciones. En el primer acercamiento a la construcción de este indicador a cada tipo de acción de fomento se le asignó un valor de 10, que hace una suma de 100. Con este valor identificamos sí las instituciones tenían o no cada una de las actividades de fomento. Es importante aclarar que la diversificación es un valor promedio resultado de los tipos de acción que ejecuta cada institución del ramo entre las unidades responsables de realizar acciones de fomento en cada dependencia (con la idea de considerar diferentes bolsas de asignación de recursos).

El indicador de cumplimiento/diversificación contiene valores de 0 a 100, donde los valores más bajos apuntan a un cumplimiento de la ley, pero escasa diversificación en las actividades de apoyo y fomento a las organizaciones de la sociedad civil. Por el contrario, un valor cercano a 100 está demostrando que además de cumplir con la LFFAROSC, hay mayor diversificación en esa dependencia. Este indicador se construyó a nivel de ramo y unidad responsable, por lo que se calculó un promedio según el número de unidades responsables (considerando que existen diferentes bolsas de apoyo). Finalmente, se clasifican los resultados de la siguiente manera:

Cuadro 15

| | Cumplimiento | Diversificación |
|------------|--------------|-----------------|
| IC = 0 | NO | NA |
| IC < 15 | SI | Baja |
| IC (15,25) | SI | Media |
| IC >= 25 | SI | Alta |

Otro indicador que denominamos Correspondencia misión-visión se construyó a partir de asignaciones de valores a cada acción de fomento de acuerdo a la visión y misión de las instituciones. En este caso los valores que se asignaron a cada tipo de apoyo en las diferentes instituciones se sumaron y el total ascendió como máximo valor a 100. En este caso, un valor menor de 50 equivale a -un nivel de correspondencia bajo, un valor igual a 50 a nivel medio de correspondencia y mayor a 50 alta correspondencia. Con base en la revisión de los elementos programáticos (misión y visión) y la especificaciones de las responsabilidades de las dependencias de la APF, fue posible valorar las acciones de fomento de las entidades y dependencias de la Administración Pública.¹⁰

La tercera propuesta de medición de las acciones de fomento la construimos a partir del análisis de factores por componentes principales con la información disponible de la Cuenta Pública de 2007, 2010 y 2015.

En este caso, el procedimiento consistió, primero en elaborar el análisis de factores por componentes principales de las acciones de fomento de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. Con los resultados de cada factor se construyó un índice que se estratifico para clasificar las acciones de fomento de las unidades responsables. De esta manera, se utilizaron los resultados obtenidos de análisis de factores por componentes principales para realizar la evaluación de las acciones de fomento de esos años y, fundamentalmente, de 2015. En las evaluaciones subsecuentes puede usarse el mismo procedimiento, utilizando, claro está, los datos del año que se va a evaluar.

En este ejercicio pudimos construir y nombrar nuevos indicadores que permitirán medir y afinar los mecanismos de evaluación en los próximos años. En el siguiente apartado se describen los tres tipos de indicadores que proponemos.

¹⁰ En el cuadro 16 se proponen los valores ponderados, en función de la misión y visión de cada institución para medir las acciones de fomento. Presuponemos que debido a que las instituciones de la administración pública desempeñan distintas funciones privilegian unas u otras acciones de fomento.

6.3.- Indicadores y Evaluación de las Acciones de Fomento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

Las acciones de fomento pueden evaluarse de distinta manera, según sean los atributos y la definición que hagamos de organización de la sociedad civil. Sólo después de hacer esta consideración estaremos en condiciones de tener más elementos para valorar la importancia del tipo de acciones que realizan las IAPF con el amplio y heterogéneo conjunto de organizaciones de la sociedad civil. Sí, a las organizaciones de la sociedad civil las consideramos proveedoras de bienes y servicios no gubernamentales o, la voz de los grupos en situación de vulnerabilidad o, asociaciones para implementar programas y proporcionar servicios públicos y/o ser agentes para contribuir al desarrollo de la democracia a través de su participación y vigilancia de las acciones de gobierno. Todo estos son perfiles de trabajo diferentes que tienen necesidades de acciones de fomento distintas.

Con este marco, la evaluación de las acciones de fomento tendría, necesariamente, que tomar distintos parámetros. Por ejemplo, como proveedoras de bienes y servicios no gubernamentales se esperaría que las acciones de fomento de las IAPF estuvieran más enfocadas a ofrecerles apoyos en especie, favorecer los convenios y las acciones de concertación, coordinación y vinculación. En cambio, sí se les considera como vehículo para implementar programas y servicios asistenciales a la población, la diversificación de las acciones de fomento de las IAPF tendría que ser mayor, privilegiando los servicios, los apoyos económicos y la capacitación. O, en el caso de que las organizaciones que se dicen voz de los grupos vulnerables y participan en aspectos de contraloría social, las acciones de fomento que deben ofrecerles son la concertación, coordinación y vinculación o convenios, por ser donde se genera la apertura de espacios para el diálogo, el intercambio de información y la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas.

Olvera (2014) propone partir de una definición de las organizaciones de la sociedad civil de mayor participación y gobernanza para evaluar las acciones de fomento. Desde luego, se puede elevar la expectativa de lo que sería deseable esperar de las acciones de fomento de las dependencias y entidades de la administración pública. Sin embargo, tomar como punto de referencia un modelo

ideal, aunque es legítimo, no corresponde con la realidad, y no debe perderse de vista que se trata de un modelo y/o una meta a la que se aspira a llegar.

En México las organizaciones de la sociedad civil forman un conjunto heterogéneo que tiene a su interior organizaciones con distinto nivel de profesionalización, figura jurídica, trabajan distintos temas y brindan servicios a diferentes grupos de población. Además, su acción contribuye -en distinta medida-, al desarrollo social. Del mismo modo, las instituciones y unidades administrativas desempeñan distintas funciones, disponen de distinto presupuesto para acciones de fomento y tienen diferente nivel de interlocución y relación con las organizaciones de la sociedad civil.

Sí partimos de la expectativa del tipo ideal de organización de la sociedad civil seguramente los resultados reportados en la cuenta pública 2015 parecerán insuficientes, limitados y con resultados de bajo impacto. A trece años que entró en vigor la LFFAROSC, se creó el Registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil, la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Consejo Técnico Consultivo, creció el número de organizaciones de la sociedad civil de manera importante, se abrieron nuevos espacios de participación y dialogo con las instituciones de gobierno, y se diversificó el trabajo de las organizaciones. Este proceso de desarrollo de la política de fomento, como cualquier otra política pública, no se ha hecho de una vez y en corto tiempo. Coincidimos con José Luis Méndez cuando dice que “elaborar una política pública es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones (Méndez, 2016: 82).

La política pública de fomento no es la excepción. En su implementación participan de manera desigual las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal. La información muestra que implementan distintos tipos y número de acciones de fomento, según sea su responsabilidad dentro del gobierno federal. En la evaluación realizada por la Universidad Veracruzana en 2012-2013 (Olvera, 2014) se agruparon a las dependencias y entidades de la administración pública federal en tres grupos: 1) Gobierno, Seguridad y Gestión Pública, 2) Economía, Regulación y Mercado y 3) Desarrollo Social, Cultural y Humano. En la comparación del

número de acciones resultó que aquellas que trabajan en el eje de Desarrollo social, cultural y humanos tuvieron mayor número de acciones de fomento. No obstante, el estudio concluye que no existe una política pública de fomento en términos de institucionalidad, integralidad y pluralidad.

Para explicar esta situación, a diferencia de Olvera (2014), que considera la integralidad de la política de fomento como la coparticipación de diversas instituciones en un mismo sentido, nosotros consideramos que cada entidad y dependencia de la Administración Pública Federal, desempeña funciones distintas y contribuye a la mayor participación ciudadana desde distintos campos. En cualquiera de los años que se midan las acciones de fomento, INDESOL está en primer lugar por el número y la diversificación de acciones de fomento que realiza a favor de las organizaciones de la sociedad civil, porque su principal responsabilidad es promover el desarrollo social y brindar atención a los grupos vulnerables para lograr su inclusión social.

Ahora bien, si se parte del análisis de la cantidad de unidades que hay al interior de una misma institución, y cuántas de ellas realizan acciones de fomento, se llega a resultados diferentes. La información de la cuenta pública 2015 reporta que SEDESOL y SEGOB tienen cada una nueve unidades que realizan acciones de fomento. En un primer acercamiento parecería que tienen el mismo nivel de actividad. Sin embargo, la revisión de las unidades responsables y el número de programas que manejan nos permite prestar atención a las diferencias en las acciones de fomento que realiza cada una de éstas.

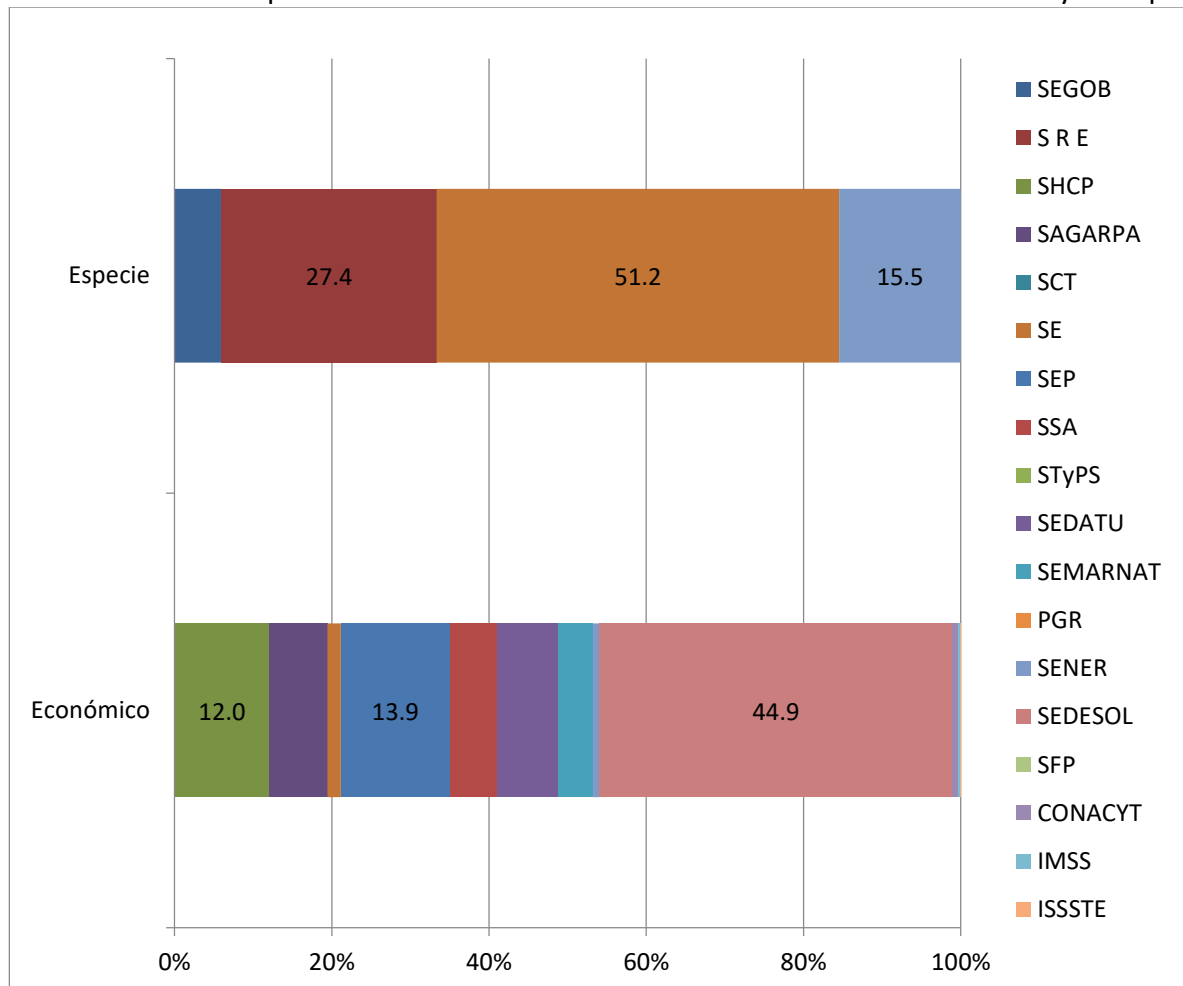
En orden de importancia le sigue la Secretaría de Educación Pública (con ocho) la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Salud con seis y la Secretaría de Economía con cinco unidades responsables de realizar acciones de fomento.

El análisis de la cuenta pública, visto desde la diversificación de acciones de fomento, también aporta elementos para confirmar el cumplimiento de la LFFAROSC y el nivel de avance de la política de fomento en las diferentes instituciones.

La cuenta pública contabiliza las acciones de fomento en diez categorías (apoyo económico, especie, capacitación (presencial y a distancia), asesoría, servicios, difusión y comunicación, acciones de concertación, coordinación y vinculación, convenios y tiene una columna adicional con la denominación “otro”, en donde se colocan las acciones de fomento que no caben en alguna de las nueve anteriores). En el indicador de Cumplimiento/Diversificación, se eligió como parámetro el tipo de acciones que realizaron cada unidad de estas instituciones por ramo, para obtener el promedio de acciones de fomento. En las siguientes gráficas se ilustra la diversificación de las acciones de fomento de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

En 2015 las acciones en especie las realizó la Secretaría de Economía en más del 50%, seguida de Relaciones Exteriores quien efectuó el 25.4% y la SEP el 15.5% (gráfica 30). En cambio, en acciones de fomento económico intervienen mayor número de Secretarías; destaca el importante porcentaje de acciones económicas que realiza SEDESOL, la SEP y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráfica 30
 Distribución de Participación de las IAPF en la las Acciones de Fomento Económico y en Especie

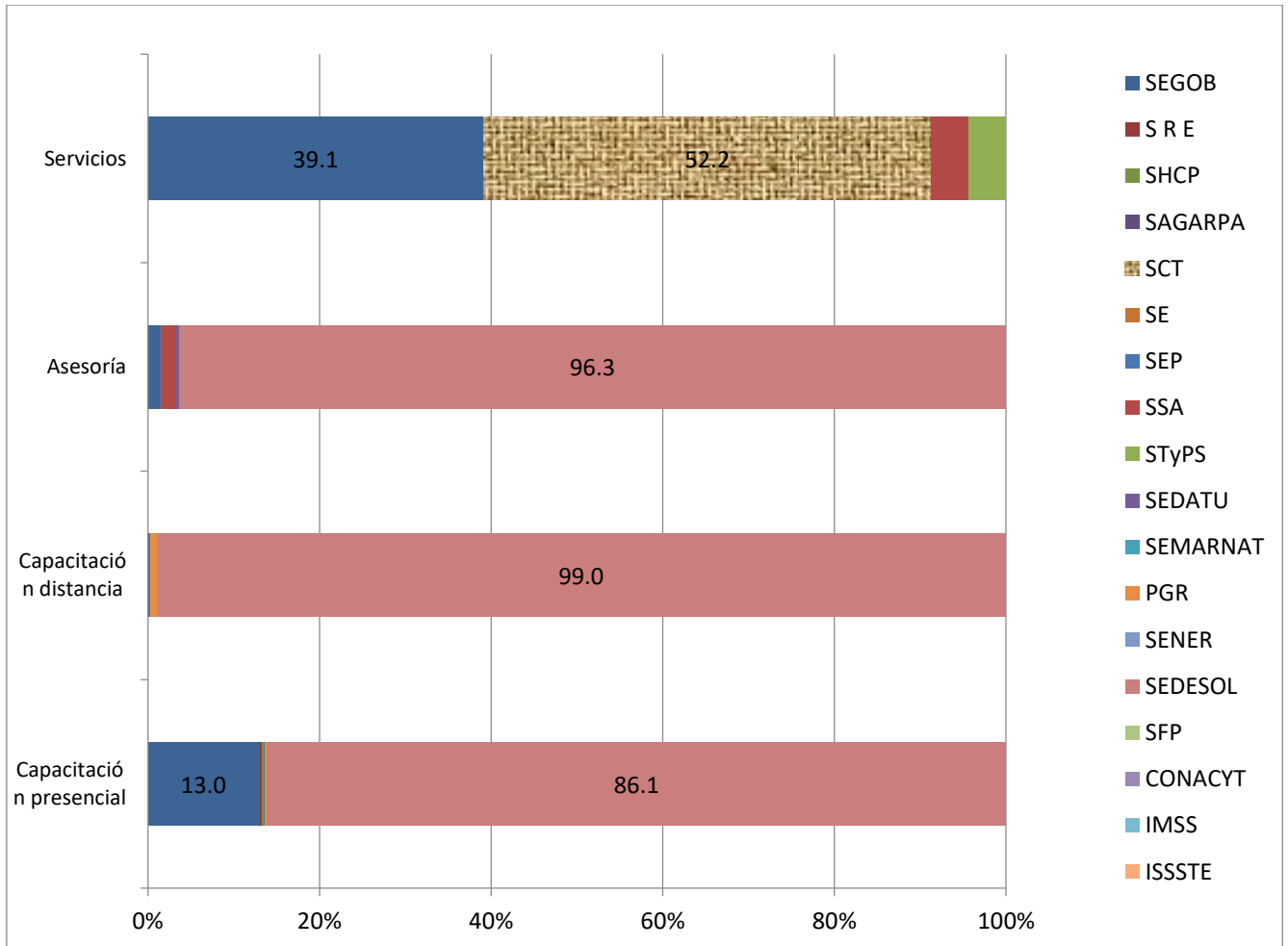


Fuente: elaboración propia a partir de la Cuenta Pública 2015

En las acciones de capacitación (presencial y a distancia) y asesoría tiene un lugar destacado SEDESOL con 86.1% de la capacitación presencial, 99% de la capacitación a distancia y 96.3% de las asesorías. Las acciones de fomento en servicios son llevadas al cabo por la Secretaria de Gobernación (39%) y, más de la mitad (52.2%) en 2015 las realizó la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (gráfica 31).

Grafica 31

Acciones de Capacitación (presencial y a distancia), Asesoría y Servicios



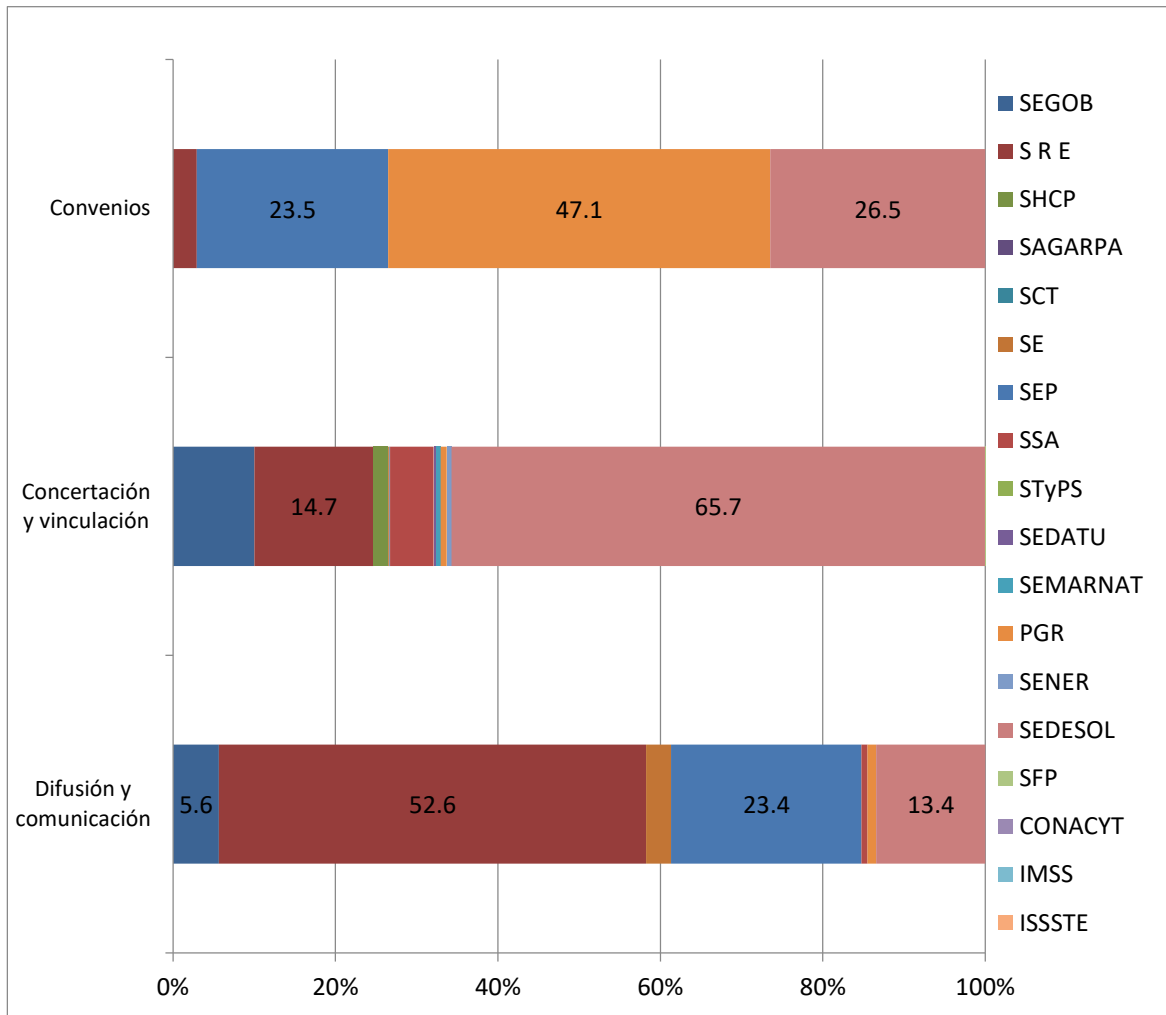
Fuente: elaboración propia a partir de la Cuenta Pública 2015

El recuento de las acciones de fomento que realizan las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal indica que se cumple la LFFAROSC, porque como señalamos anteriormente, debido a que ésta no habla de un número determinado de acciones que deberán cumplir. El hecho de que cualquiera de las dependencias y entidades de la administración pública federal realice una acción de fomento estarán cumpliendo con la ley. Ahora bien, en los casos de mayor participación de las instituciones en un tipo específico de acciones de fomento, como puede ser la capacitación y asesoría, en donde SEDESOL tiene una participación destacada, junto a la Secretaría de Gobernación y Relaciones Exteriores, entonces podemos asegurar que cumplen con la ley en lo general, y en particular con el artículo 6º, numeral X que dice que es un derecho de las organizaciones de la sociedad civil: “Recibir, asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades” (LFFAROSC, Art.6, X).

En términos generales, las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal tienen distinto nivel de participación en las acciones de fomento. Destacan SEDESOL, Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público. El tipo de acciones que tiene mayor número de dependencias y entidades públicas son el económico, la concertación, coordinación y vinculación y, la difusión y comunicación. La gráfica 32 muestra que las acciones de fomento en los rubros de Convenio (4) Difusión y Comunicación (7) y Concertación, Coordinación y Vinculación tiene el apoyo de 9 instituciones. En este caso, SEDESOL, SEP, SENER, PGR, SEMARNAT, SSA, SHCP, SRE y SEGOB. En 2015 éstas abrieron espacios de diálogo, hicieron consultas y acciones de intercambio de experiencias que se tradujeron en mayor participación y diálogo de las organizaciones de la sociedad civil con las dependencias y entidades de la APF.

Gráfica 32

Acciones de Fomento en Convenios, Difusión y Comunicación y Concertación, Coordinación y Vinculación



Fuente: elaboración propia a partir de la Cuenta Pública 2015

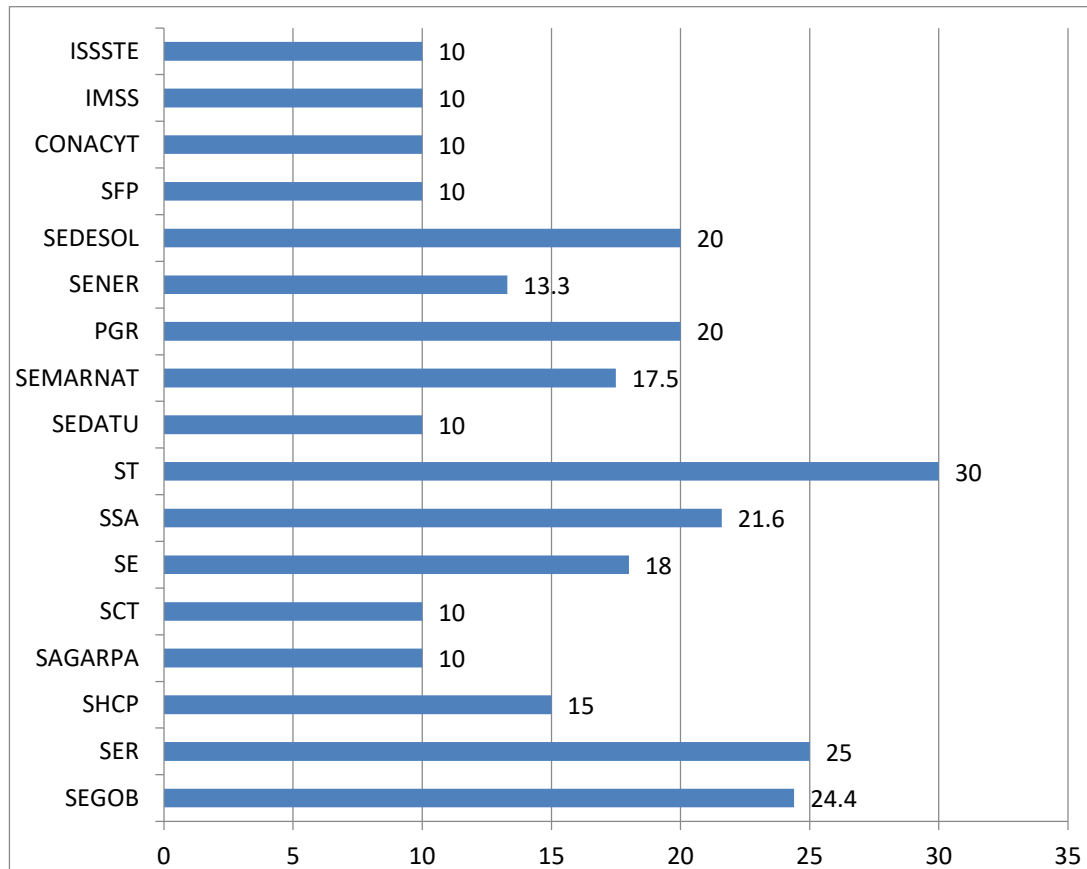
El diálogo que entablan las organizaciones de la sociedad civil en los espacios que generan las instituciones públicas les permiten a éstas cumplir con la LFFAROSC, artículo 6, numeral III y, a aquellas, aportar su experiencia de trabajo con los grupos sociales que atienden para proponer modificaciones de ley, programas de atención y acciones de fomento que les beneficien y contribuyan a mantenerlas activas y continuar trabajando con la población que atienden.

6.3.1 Indicador de Cumplimiento/Diversificación de las Acciones de Fomento

En los resultados de la distribución por ramo, encontramos que hay instituciones que tienen más unidades a su interior realizando acciones de fomento. En la gráfica 33 se indica que la Secretaría del Trabajo es la que aparece con mayor promedio de diversificación en sus acciones de fomento, porque tienen tres distintos tipos de acciones en una sola unidad. En orden de importancia le siguen la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Salud. Llama la atención que tengan el mismo nivel de diversificación promedio SEDESOL y la PGR. Para aclarar cualquier confusión, es necesario decir que agrupamos la información de las unidades responsables por ramo. De esta manera, aquellas unidades que brindan distintos tipos de acciones de fomento a través de un menor número de unidades responsables, se clasificaron con mayor nivel de diversificación. Lo mismo que aquellas dependencias que tienen varias unidades responsables de acciones de fomento y, además ofrecen distintos tipos de acciones a las organizaciones de la sociedad civil.

Gráfica 33

Resultados del índice de Diversificación de Acciones de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil.



Fuente: Elaboración propia, a partir de la información de la Cuenta Pública, 2015

Esta forma de ordenamiento de las acciones de fomento es útil para valorar el fomento no sólo por el número de acciones, sino también tomando como indicador cualitativo el cambio en el desarrollo de la política pública de fomento, la mayor o menor cantidad de unidades que están trabajando en cada institución a favor de las organizaciones de la sociedad civil, indica el mayor o menor avance que hay al interior de una institución y entre instituciones en la relación y el trabajo coordinado con las organizaciones de la sociedad civil.

Es importante aclarar que los resultados, que muestra la gráfica 33, indican el grado relativo de la diversificación de las acciones de fomento que tienen las diferentes entidades y dependencias de la administración Pública Federal por ramo. Por esa razón, SEDESOL aparece con el mismo nivel que la PGR, a pesar de que SEDESOL tiene mayor número de acciones de fomento con el programa de Coinversión Social. Lo que sucede es que estas dos instituciones tienen a su interior el mismo número de unidades responsables que realizan acciones de fomento (nueve), entonces el tipo de acciones calificadas con 10 entre el número de unidades que realizan acciones, las coloca con la misma calificación y posición, aunque en la realidad sea diferente la cantidad de acciones de fomento que realizan y el número de organizaciones que atienden.

En el indicador de Cumplimiento/Diversificación no se registró el número de acciones de fomento que tuvieron en 2015 cada institución por tipo de actividad, sino solamente el tipo de acciones para obtener el promedio por ramo. Pues los indicadores que veremos más adelante se construyeron con base en el tipo y número de acciones de fomento de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal en 2007, 2010 y 2015.

La información por ramo que se ilustra en la gráfica 33, indica que todas las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplen con la LFFAROSC, porque realizan por lo menos una actividad de fomento con las organizaciones de la sociedad civil. El resultado identifica a las dependencias y entidades (IMSS, ISSSTE, CONACYT, SSEDATU, SAGARPA, SFP y SCT) que tienen bajo índice de diversificación. Como señalamos en el cuadro 15: 1) las acciones de fomento menores a 15 califican bajo nivel de diversificación, 2) aquellas que tienen entre 15 y 25 actividades se evaluaron con nivel medio de diversificación y 3) las instituciones con 25 o más acciones promedio por unidad responsable se consideraron de alto nivel de diversificación.

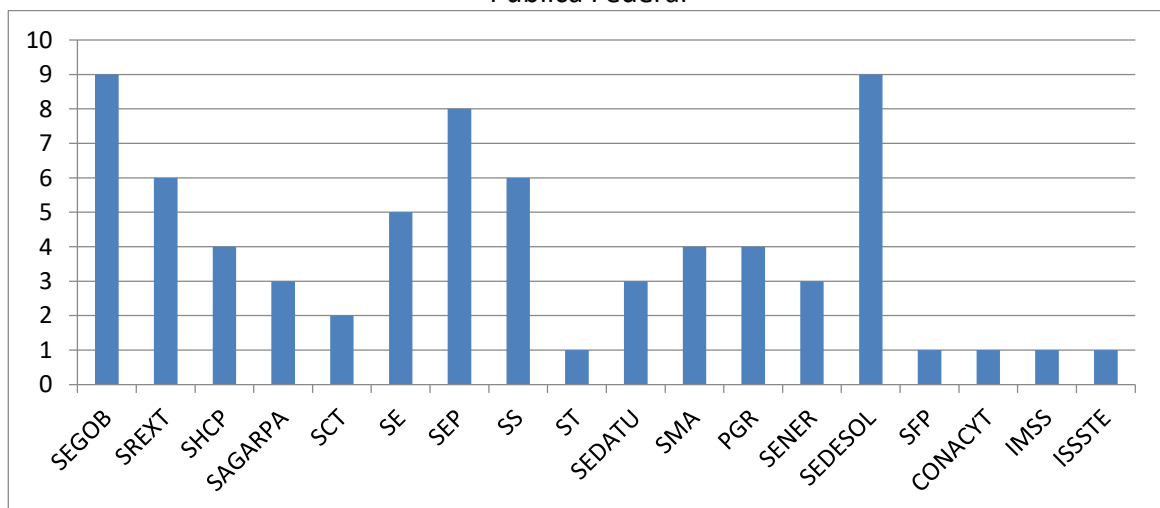
Algunas de las evaluaciones previas (Olvera, 2014, Verduzco y González 2013, UNAM, 2012) cuestionan las acciones de fomento porque las dependencias y entidades de la administración pública las eligen de acuerdo a sus programas de trabajo y objetivos institucionales, y no así de acuerdo a las demandas de atención que tienen las organizaciones de la sociedad civil.

A partir de la gráfica 33 podríamos señalar que hay tres comportamientos observados con respecto a las acciones de fomento. Las instituciones que mantienen mayor contacto con los grupos de población tienen más de un tipo de acciones de fomento. Hay otras instituciones que tienen una relación acotada con las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, aquí se inscriben aquellas instituciones que tiene solamente un tipo de acción de fomento y otras que igualmente tienen una sola acción, pero esa acción es fundamental para la continuidad del trabajo de las organizaciones. Este es el caso, de las organizaciones de productores que reciben un solo tipo de apoyo de SAGARPA.

El desigual número de unidades de fomento de la administración Pública Federal se expresa en la gráfica 34. Todas las instituciones que aparecen en la gráfica tienen acciones de fomento, aunque de manera desigual; SEDESOL, SEP y SEGOB tienen mayor número de unidades administrativas que realizan acciones de fomento, mientras que SEDESOL y SEGOB tienen cada una nueve unidades administrativas que trabajan con organizaciones de la sociedad civil.

Gráfica 34.

Número de Unidades que Realizan Acciones de Fomento por dependencias de la Administración Pública Federal



Fuente: elaboración propia con información de la Cuenta Pública de 2015

Hasta aquí el indicador de Cumplimiento/Diversificación ha corroborado que todas las instituciones cumplen el mandato de la ley, porque todas tienen por lo menos un tipo de acción de fomento. En forma complementaria, este indicador nos aporta información sobre el nivel de diversificación de las acciones de fomento en distintas dependencias y entidades de la administración pública federal.

Ahora falta explorar otros indicadores que construimos para aproximarnos más a la medición de las acciones de fomento. Revisaremos el indicador de correspondencia visión-misión, antes de explicar el conjunto de indicadores que resultaron del análisis de factores por componentes principales.

La relación de las organizaciones de la sociedad civil con las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal ha crecido y diversificado de 2004 a la fecha.

Después de revisar la información de la Cuenta Pública de 2015 y los resultados del indicador de Cumplimiento/Diversificación ¿Cómo puede definirse la relación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal y las organizaciones de la sociedad civil? y ¿De qué manera influye esta relación en la forma que tienen actualmente las acciones de fomento?

Antes de continuar conviene abrir un paréntesis para discutir y reflexionar sobre el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en la situación actual de las acciones de fomento. En su estudio sobre la política y las acciones de fomento a las actividades de las OSC durante el periodo 2012-2013, Monsiváis Carrillo señala -de acuerdo con Young (2000)-, “la sociedad civil desempeña dos funciones generales y complementarias. Por un lado, es un espacio social de auto-organización, en tanto que se compone de múltiples formas asociativas. La capacidad de auto-organización de la sociedad civil permite generar asociaciones que den voz a los excluidos, que generen innovaciones sociales en términos de solidaridad, bienestar y desarrollo y que colaboren en la provisión de bienes y servicios no gubernamentales y sin fines de lucro” (Monsiváis-Carrillo, 2014: 8).

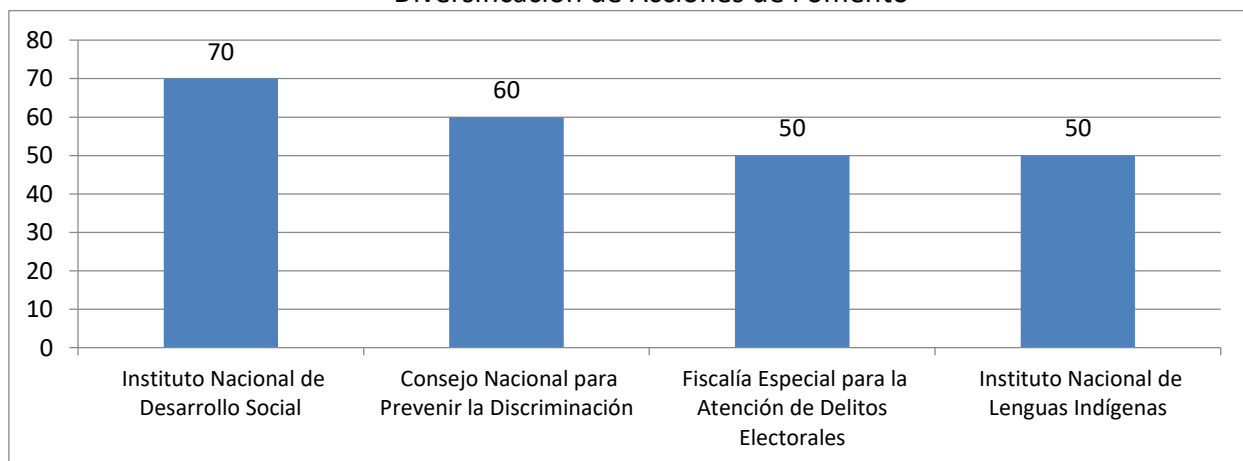
“Por otra parte, la sociedad civil es la base para una esfera pública democrática. En tal sentido, las organizaciones sociales pueden servir como mecanismo de oposición y rendición de cuentas,

pueden influir en la política pública y pueden contribuir al cambio en la cultura pública-política de una sociedad al promover de forma autónoma reivindicaciones de distinta índole” (Monsiváis-Carrillo, 2014, 8).

¿Qué información de las acciones de fomento es útil para aproximarnos a una perspectiva de lo que son las OSC y evaluar su relación con las dependencias y entidades de la administración pública federal a partir de las acciones de fomento que reciben de éstas?

Siguiendo con la revisión de la información de la Cuenta Pública 2015, sí consideramos la importancia de las acciones de fomento según el peso que obtuvieron en el indicador de **Cumplimiento/Diversificación**, las cuatro entidades de la administración pública que resultaron con mayor diversificación fueron: INDESOL, el Consejo General para Prevenir la Discriminación, la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Electorales y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (gráfica 35). INDESOL realizó siete de diez tipos de acciones de fomento, El Consejo General para Prevenir la Discriminación realizó seis y, las dos restantes dependencia cinco de diez tipos de acciones en clasificadas en la Cuenta Pública de 2015.

Gráfica 35
Unidades Responsables de las Instituciones y dependencias de la APF según peso en el índice de Diversificación de Acciones de Fomento



Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta Pública 2015

Si a partir de la distribución que se observa en la gráfica 35, sobre las dependencias con mayor proporción de acciones de fomento y, con ese resultado, seleccionamos la definición de organización de la sociedad civil que se apega al trabajo que realizan, es razonable inferir que dentro del conjunto heterogéneo de organizaciones de la sociedad civil, hay un sector de organizaciones que ofrecen asistencia social y brindan bienes y servicios a sectores en situación de vulnerabilidad, sin tener fines de lucro, pero que están lejos de representar a la gobernanza democrática.¹¹ Por ejemplo, INDESOL como institución encargada de promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo social, tiene acciones de fomento diversificadas para contribuir a la inclusión social de los grupos en situación de vulnerabilidad, la defensa de los derechos humanos y la disminución de la pobreza. Todos estos componentes están considerados como líneas de acción de las políticas públicas para avanzar en el desarrollo social.

Por su parte, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación promueve políticas que contribuyan al desarrollo cultural y social para avanzar en la inclusión y garantizar el derecho a la igualdad de todas las personas con capacidades diferentes. En este marco, el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que está focalizado en la atención de grupos y personas con discapacidad converge para que las acciones de fomento de las dependencias y entidades de la administración pública federal se complementen bien con las expectativas y necesidades de apoyo que tienen los grupos de población a los que atienden.

De esta forma, las organizaciones que trabajan con personas con discapacidad al tiempo que cumplen con la defensa de los derechos de esos grupos -en alguna medida-, se integran a los programas de organizaciones internacionales de derechos humanos. En la revisión de las dos primeras entidades con mayor número de acciones de fomento, presuponemos que sus acciones favorecen a organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la defensa de derechos y la inclusión

¹¹ “La gobernanza democrática se entiende como el sistema de coordinación social que articula de manera compleja a instituciones, actores, redes sociales y campos de acción (Bevir, 2010, citado por Monsiváis-Carrillo, 2014). En este sistema las instituciones estatales cumplen una función constitutiva y estructurante, pero el Estado no es el único actor relevante” (Monsiváis-Carrillo, 2014, 6).

social, pero se inclinan más a apoyar a aquellas organizaciones que favorecen el trabajo asistencial y la inclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad.

Por su parte, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) es el organismo de la Procuraduría General de la República responsable de atender en forma institucional y especializada, todo lo relativo a los delitos electorales federales. Lamentablemente, la unificación que se ha hecho en las páginas web de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal impide obtener información sobre las acciones que realiza esta fiscalía especializada con organizaciones de la sociedad civil. Por algunas notas de prensa sabemos que realizan trabajo en coordinación con organizaciones con amplia experiencia en el tema de participación ciudadana (INCIDE SOCIAL, A.C.), que imparten cursos de capacitación a población indígena sobre la Ley Electoral y delitos electorales, pero no informan de programas y acciones de fomento con organizaciones de la sociedad civil.

La LFFAROSC es la norma que dicta las obligaciones que tienen las instituciones con las organizaciones de la sociedad civil en general. Sin embargo, las dependencias, entidades y unidades responsables de la Administración Pública Federal, se vinculan con las organizaciones cuyo trabajo contribuye a los propósitos que tiene la institución con la población. Analizar las acciones de fomento desde la mirada de lo que debiera ser; es decir, una política pública integral, plural e institucional, como apunta Monsiváis en su estudio de 2014, llevaría a reprobar el ejercicio de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal en lo que se refiere a las acciones de fomento y dejar de ver los aspectos que es necesario modificar y mejorar.

6.3.2 Indicadores de correspondencia: visión-misión de las instituciones

En general, las acciones de fomento presentan notorias diferencias en número y tipo entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Después de realizar la sistematización de las acciones de fomento que reporta la Cuenta Pública 2015 nos preguntamos ¿qué acciones son más importantes para el fomento de las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil? ¿El peso de las acciones de fomento es diferente, sí las

organizaciones realizan trabajo asistencia o de gobernanza democrática? Asumiendo que las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal planean y ofrecen acciones de fomento en función de las responsabilidades que deben cumplir, construimos un indicador para medir las acciones de fomento estableciendo los pesos ponderados de cada tipo de acción de acuerdo a la misión y visión de cada institución. En el cuadro 2 se expone la matriz con los valores asignados a cada tipo de acción de fomento y en el anexo 1 se detallan la misión y visión de cada independencia.

Entendemos por visión de una institución, el escenario deseable a que aspira llegar a mediano y largo plazo. Es la aproximación de la forma en que evolucionará la institución para atender con eficiencia las cambiantes necesidades de los ciudadanos, grupos y organizaciones. Es una construcción estable de lo que debe ser y hacia dónde debe dirigirse.

Por su parte, en este trabajo tomamos la definición de misión como la razón de existencia y/o funcionamiento de la dependencia y/o entidad de la administración pública federal. Es lo que define el sentido y orientación de sus actividades o, lo que pretende realizar para lograr la satisfacción de los ciudadanos, grupos, organizaciones y población en general. En términos gruesos, la misión es el marco de referencia de la institución para evaluar las decisiones de uso y aplicación de los recursos y los resultados logrados.

Ahora bien, sí tomamos como premisa la definición que atribuye a las organizaciones de la sociedad civil la gobernanza democrática, presuponemos que hay un alto nivel de correspondencia entre la misión y visión de las instituciones, con las acciones de fomento que realizan y, el trabajo que desarrollan las organizaciones de la sociedad civil con sus beneficiarios. La combinación de estos factores -de cierta manera-, se expresa en los planes y programas de trabajo que tienen las entidades y dependencias de la administración pública federal.

En el indicador de correspondencia misión y visión de las dependencias y entidades de la administración pública federal se complejizo en la asignación de valores, pues pasamos de

atribuirles de manera uniforme un valor de 10 puntos por cada tipo de acciones de fomento que registraran las instituciones -que utilizamos en el indicador de Cumplimiento/Diversificación-, a la asignación en función de la correspondencia que existe entre sus objetivos de trabajo, su nivel (mayor o menor) de relación con las organizaciones de la sociedad civil según sea la misión y visión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El cuadro 16 muestran los valores que asignamos a cada tipo de acción de fomento.

Cuadro 16
Indicador de Correspondencia entre las Acciones de Fomento y sus Elementos Programáticos

| IAPF | Tipos de acciones de fomento | | | | | | | | | |
|----------|------------------------------|---------|-------------------------|--------------------------|----------|-----------|-------------------------|--|-----------|-------|
| | Económico | Especie | Capacitación Presencial | Capacitación a Distancia | Asesoría | Servicios | Difusión y Comunicación | Concertación, Coordinación y Vinculación | Convenios | Otros |
| SEGOB | 25 | 5 | 10 | 10 | 5 | 5 | 10 | 25 | 5 | 0 |
| S R E | 15 | 5 | 10 | 10 | 5 | 5 | 10 | 30 | 10 | 0 |
| SHCP | 35 | 5 | 10 | 10 | 5 | 5 | 10 | 15 | 5 | 0 |
| SAGARPA | 30 | 5 | 20 | 5 | 10 | 5 | 5 | 15 | 5 | 0 |
| SCT | 30 | 5 | 10 | 10 | 5 | 10 | 10 | 15 | 5 | 0 |
| SE | 30 | 5 | 10 | 10 | 5 | 5 | 10 | 20 | 5 | 0 |
| SEP | 30 | 5 | 10 | 10 | 5 | 5 | 5 | 25 | 5 | 0 |
| SS | 25 | 15 | 5 | 5 | 5 | 5 | 10 | 20 | 10 | 0 |
| STPS | 20 | 5 | 25 | 10 | 5 | 5 | 10 | 10 | 10 | 0 |
| SEDATU | 50 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 15 | 5 | 0 |
| SEMARNAT | 50 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 10 | 10 | 5 | 0 |
| PGR | 5 | 5 | 10 | 10 | 5 | 5 | 10 | 25 | 25 | 0 |
| SENER | 20 | 5 | 15 | 10 | 5 | 5 | 10 | 15 | 15 | 0 |
| CFE | 25 | 5 | 15 | 15 | 5 | 5 | 10 | 15 | 5 | 0 |
| SEDESOL | 5 | 5 | 20 | 20 | 5 | 5 | 15 | 15 | 10 | 0 |
| SFP | 30 | 5 | 15 | 15 | 5 | 5 | 10 | 10 | 5 | 0 |
| CONACYT | 20 | 5 | 20 | 5 | 5 | 10 | 15 | 10 | 10 | 0 |
| IMSS | 20 | 5 | 20 | 5 | 5 | 10 | 15 | 10 | 10 | 0 |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la misión y visión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

Los valores de las acciones se ponderaron individualmente de acuerdo a la visión-misión de las instituciones; SEDATU y SEMARNAT, por ejemplo, se les dio un puntaje más alto en las acciones económicas y en concertación, coordinación y vinculación porque su misión está relacionada con programas que implican un alto valor económico y de acciones de concertaciones, vinculaciones y coordinación con otras instituciones.¹² Del mismo modo, se consideró que la visión de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para el cuidado y conservación de zonas naturales requiere brindar apoyos económicos y de capacitación a población asentada en lugares estratégicos para el cuidado del medio ambiente. En nuestra opinión, la SHCP también debía tener un valor alto en sus acciones de fomento de tipo económico, porque su misión se relaciona con los incentivos fiscales a las organizaciones de la sociedad civil.

A SAGARPA, Comunicaciones y Transportes, Economía y Educación Pública se le dio el valor del 30% a sus acciones de fomento económico por considerar que el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones, la generación de empleos, el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos y posicionamiento en los mercados, requiere hacer inversión económica con los pequeños productores que no tienen los recursos económicos para hacer inversión productiva.

Del mismo modo, la misión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes está estrechamente vinculada con la construcción de infraestructura de comunicación eficiente que tiene altos costos económicos. Sabemos que actualmente la construcción de comunicaciones está en manos de particulares, pero también el estado tiene que erogarse recursos para financiar el costo de las obras y hacer más eficiente el transporte público. En Educación Pública las acciones de fomento con individuos, organizaciones e instituciones que tienen la figura de asociación civil (El Colegio de México, El Colegio de la Frontera Norte, de la Frontera Sur, etc.) y reciben financiamiento a través de CONACYT.

¹² Su misión es contribuir al desarrollo nacional y sectorial, mediante la elaboración, instrumentación y difusión de políticas públicas y estrategias que consideren criterios de innovación, calidad de vida, sustentabilidad y certeza jurídica, a través de procesos de coordinación y concertación que permitan el aprovechamiento de la vocación y el potencial productivo del territorio, la generación de vivienda digna y el desarrollo agrario

Por su parte, la Secretaría de Economía al tener entre sus responsabilidades el fomento de la economía en general, la competitividad productiva y comercial a nivel nacional e internacional. Además de impulsar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y los emprendedores, obligadamente tiene que diseñar estrategias para la asignación de recursos económicos.

Con respecto a las acciones de fomento en especie el mayor valor se otorgó a la SSA, en virtud de la distribución que hace de medicamentos e insumos médicos a pacientes de consulta externa y de hospitalización. En las acciones de capacitación presencial y a distancia consideramos que debía ser mayor en las entidades y dependencias de la administración pública federal vinculadas con aspectos de producción, capacitación para el trabajo, salud, inclusión y desarrollo social. De esta manera, los valores más altos en capacitación se brindaron a SAGARPA, STPS, SSA y la SFP. En capacitación a distancia se dio más valor a SEDESOL y la Secretaría de la Función Pública.

Las acciones de asesoría fueron las que se calificaron de manera más homogénea y con puntajes más bajos porque la mayoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal así clasifican la orientación que brindan a las organizaciones de la sociedad durante los periodos en que están abiertas las convocatorias. La única institución que se le asignó el valor más alto fue SAGARPA (20%) en el entendido de que tienen que estar permanente capacitando a los productores para no poner en riesgo la cosecha o la cría de ganado.

En servicios, la puntuación de 10 se asignó al IMSS e ISSSTE del sector salud, por un lado. Y por otro a la Secretaría de Comunicación y transportes. En comunicación y difusión los valores van entre 5 y 15, porque las acciones de fomento consideramos que deben dar mayor peso a otros aspectos antes que a la comunicación y difusión.

Las acciones de concertación, coordinación y vinculación son importantes por cuanto abren espacio al diálogo, la interacción y el trabajo de instituciones públicas y privada de carácter nacional e internacional con las organizaciones de la sociedad civil. Este tipo de acciones favorecen la construcción de nuevas propuestas, la modificación de leyes y el desarrollo de la política de

fomento. En este caso, los valores más altos se dieron a SEGOB, SEP y PGR y, en seguida la Secretaría de Salud, bajo el supuesto de que estas tres instituciones tienen la autoridad y capacidad de decisión para promover la participación con las organizaciones de la sociedad civil.

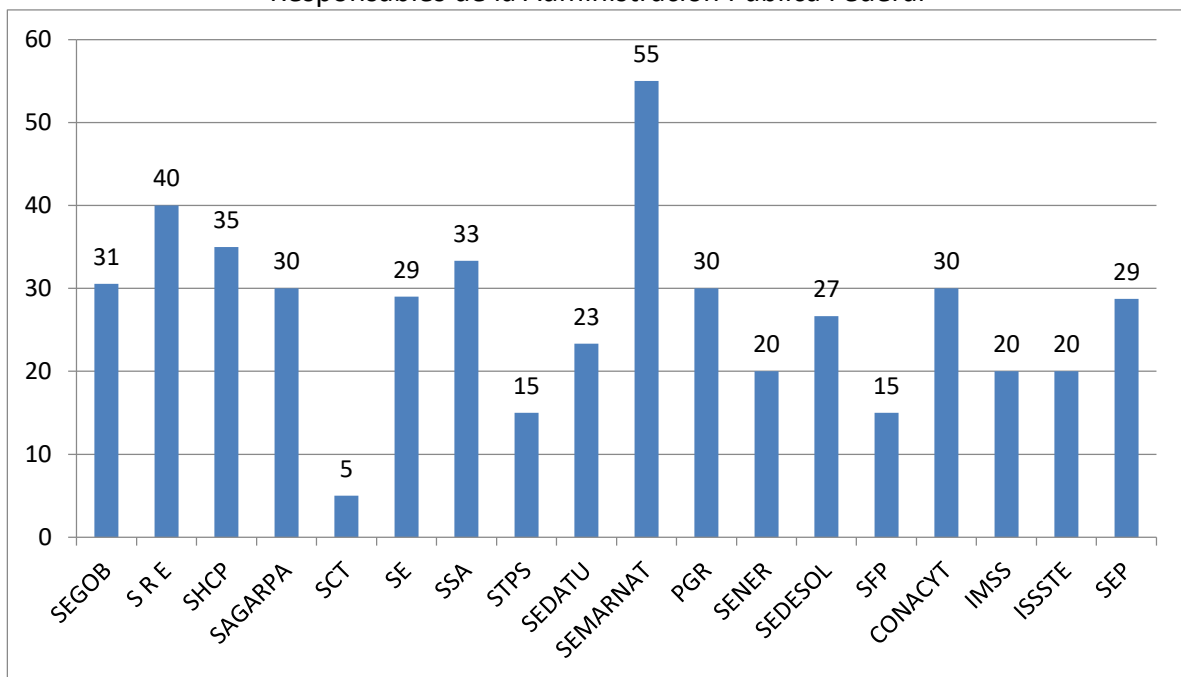
Por último, en Convenios privilegamos en la ponderación a la Procuraduría General de la República, por ser acuerdos de voluntades que pertenecen al derecho público con carácter obligatorio. Y en la columna de otros, según pudimos identificar en las reglas de operación, están las acciones de contraloría social, las mesas de trabajo, los espacios de diálogo, y todas aquellas actividades que impliquen una más activa participación ciudadana.

En la construcción de este indicador optamos por evaluar la condición actual de la política pública de fomento, considerando el avance desigual de las instituciones. En algunas de las evaluaciones realizadas previamente para el Consejo Técnico Consultivo (Olvera, 2014, Sánchez Gutiérrez, 2009) hay una crítica a las acciones de fomento por considerarlas dispersas, insuficientes, poco articuladas y alejadas de la propuesta de participación de las organizaciones en términos de gobernanza. Es un lugar común encontrar que las actuales acciones de fomento no corresponden con las acciones que se buscaron promover cuando se discutió y aprobó la LFFAROSC. En esas consideraciones, la primera crítica es que las actuales acciones de fomento se inscriben en las actividades que tienen que realizar las instituciones y no en acciones diseñadas e implementadas para cumplir con el mandato de la ley de fomentar las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil. Esto es cierto, pero ¿no es mejor apuntar las debilidades para tomar acciones que fortalezcan la política de fomento?

Se observó que evaluaciones sobre las acciones de fomento que se realizaron en distintos años (2009, 2011, 2012 y 2013) coinciden en considerálas insuficientes, dispersas y faltas de integralidad. “Salvo las transferencias en especie y las acciones de capacitación, los apoyos disminuyeron sensiblemente. El incremento superior a 400% en aportaciones en especie fue circunstancial y se explica porque el IFAI reportó que, durante el año 2009, trabajó con más de 240 organizaciones en el marco de su Programa de Promoción y Vinculación” (CIESAS, 2011,10).

La gráfica 36 describe, en parte, esta situación, pues el grueso de las instituciones se mueve entre 20 y 35 puntos de distancia de acuerdo al índice de correspondencia visión misión y el tipo de acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil que realizan. La excepción es SEMARNAT que logró en este índice un valor de 55 puntos con alto nivel de correspondencia. La opinión de algunos expertos es que los recursos económicos son limitados y se distribuyen de manera desigual; en 2007, 47% de los recursos se otorgaron al 3% de las OSC y 60% del monto total fue canalizado a través de la Secretaría de Educación Pública (CIESAS, 2011, 11).

Gráfica 36
Índice de correspondencia de las acciones de Fomento en las Dependencias, Entidades y Unidades Responsables de la Administración Pública Federal



Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta Pública de 2015

Para efecto de diferenciar el peso que tienen las acciones de fomento al interior de las dependencias y entidades de la administración pública federal tomamos los valores máximo y mínimo que

obtuvimos en la aplicación del indicador de correspondencia visión misión. Con la diferencia entre los valores más bajo y más alto construimos una escala de cuatro niveles; 1) muy baja, 2) baja, 3) media y 4) alta. Las unidades responsables con muy bajo nivel de correspondencia entre su misión y visión, por un lado, y sus acciones de fomento por otro estuvieron en el rango de 55 a 63.5 con muy bajo nivel de correspondencia. Las que estuvieron dentro del rango de 63.76 a 72.51 se clasificaron con nivel de correspondencia bajo. La correspondencia media se ubicó en las instituciones que tuvieron entre 72.52 y 81.27. Y, las instituciones con alto nivel de correspondencia están entre 81.27 y 90. De acuerdo con esta escala, INDESOL tiene el más alto nivel de correspondencia entre su misión y visión y las acciones de fomento que realiza con las organizaciones de la sociedad civil. En el nivel medio está la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Electorales. Y, las restantes diez instituciones calificaron con bajo y muy bajo nivel de correspondencia (gráfica 37).

Gráfica 37

Índice de Correspondencia entre las Acciones de Fomento y sus Elementos Programáticos



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la misión y visión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Cuenta Pública 2015.

A partir de los resultados que aporta el indicador de correspondencia visión misión se observa que hay relación entre las responsabilidades que desempeñan las entidades y dependencias de la administración Pública Federal, como aseguran algunas de las evaluaciones realizadas sobre las acciones de fomento. El hecho que, de doce instituciones, nueve de ellas tengan nivel de correspondencia: visión misión muy bajo, y solamente dos aparezcan con nivel medio y alto, nos hace pensar que en el marco de la Administración Pública los espacios de participación de las organizaciones de la sociedad civil son limitados. En este contexto, adquiere sentido el dicho de que las aportaciones de las instituciones públicas a las organizaciones de la sociedad civil son apenas un porcentaje cercano al 9% de los recursos con los que trabajan.

6.3.3 Indicadores de Análisis de Factores por Componentes Principales

Después de la construcción de los indicadores de Cumplimiento/Diversificación y Correspondencia visión-misión, pensamos que podíamos estar elaborando una interpretación sesgada, aun cuando tuviera un sustento numérico. Nuestra preocupación por obtener indicadores robustos que permitieran evaluar las acciones de fomento, nos llevó a elaborar un indicador más de las acciones de fomento a partir de un modelo de análisis de factores por componentes principales.¹³ Este modelo permitió someter a prueba el peso de las acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, porque al agrupar las variables en factores identifica las asociaciones que existen entre las acciones de fomento y, en esa medida, conocer la combinación más conveniente para optimizar la política de fomento.

¹³ El análisis de factores por componentes principales es una técnica que se aplica cuando se precisa identificar conceptos subyacentes (inobservables), a partir de variables de la matriz de datos (indicadores). Dicho de otra manera, el análisis factorial es una técnica estadística de reducción de datos usada para explicar las correlaciones entre las variables observadas en términos de un número menor de variables no observadas llamadas factores.

6.3.3.1 Acciones de fomento en 2007 y 2010

Los resultados del análisis de factores por componentes principales de 2007 y 2010 nos permiten reflexionar sobre el proceso que ha seguido la política de fomento a lo largo del periodo 2007-2015.

En el análisis de factores por componentes principales que se construyó con la información de la cuenta pública de 2007, aparecen tres componentes que explican las acciones de fomento; el primero lo denominados de capital humano, porque las variables que integran este componente son: ESPECIE (.988), OTROS (.855) y CAPACITACIÓN (.841) (cuadro 17). El hecho de que se hayan combinado las acciones en estos rubros lleva a presuponer que en ese año el proyecto de las instituciones en su relación con las organizaciones de la sociedad civil estaba centrado en aumentar los vínculos y su profesionalización, por un lado. Y, por otro, abrirles espacios de participación como lo mandata la LFFAROSC.

| Cuadro 17 Matriz de componentes 2007 | | | |
|---|----------------|----------------|---------------------|
| Acciones | Componente | | |
| | Capital humano | Capital social | Formación económica |
| Económico | -,093 | ,034 | ,982 |
| Especie | ,988 | ,023 | -,040 |
| Capacitación | ,841 | ,013 | -,077 |
| Asesoría | ,191 | ,627 | -,130 |
| Servicios | -,018 | -,020 | ,981 |
| Difusión | ,018 | ,944 | ,217 |
| Concertación, coordinación y vinculación | -,101 | ,952 | -,027 |
| Otros | ,855 | ,089 | -,015 |
| Método de extracción: análisis de componentes principales. Método de rotación: Varimax con normalización Kaiser. | | | |
| a. La rotación ha convergido en 4 iteraciones. | | | |

Es interesante observar que la variable OTROS, que se relación con las formas de participación ciudadana (mesas de trabajo, diálogo, contraloría social, etc.) aparezca junto a los apoyos en especie y capacitación. Esta relación en el primer factor anuncia que en 2007 las acciones de fomento gestaban una nueva relación con las organizaciones de la sociedad civil (cuadro 17).

El segundo componente que nombramos “capital social” incluye las acciones de difusión (.944) y concertación coordinación y vinculación (.952). Con esos resultados es razonable pensar que en ese año las dependencias y entidades de la administración pública federal se interesaron más por escuchar y retomar las experiencias de las organizaciones en el diseño de sus programas con determinados grupos de población. Además de promover el desarrollo del capital social, como mecanismo para fortalecer y optimizar los resultados de las acciones de las organizaciones con los grupos de población en los que trabajan.

Al tercer factor lo llamamos formación económica porque incluye las acciones de tipo económico (.982) y servicios (.981) (cuadro 17). Esto quiere decir, que en 2007 hubo un reconocimiento de las dependencias y entidades de la administración pública federal sobre la necesidad de combinar los apoyo y, aunque se prioriza en las acciones de capacitación, las acciones de tipo económico se mantuvieron.

En este análisis factorial cada uno de los tres componentes tienen peso similar (30, 27 y 24% de varianza explicada respectivamente) y, eso expresa que las acciones de fomento se plantearon para atender a las organizaciones de la sociedad civil en tres aspectos 1) la profesionalización que aquí hemos llamado desarrollo de capital humano, 2) la mayor interacción de las organizaciones con las instituciones públicas y con otras organizaciones que llamamos capital social y 3) el apoyo económico para continuar trabajando. A pesar de que en este factor se deriva cierta relación entre capital humano, social y formación económica, esto no quiere decir que en 2007 ya tenían todo el desarrollo que tienen actualmente. También no podemos dejar de mencionar que una de las apuestas que estaba atrás de este modelo de relación de las dependencias y entidades de la administración pública federal era fortalecer la institucionalización, capacitación y

profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil y el desarrollo y fortalecimiento de vínculos para generar capital social, como mecanismo para consolidar a las organizaciones, favorecer las redes de apoyo y la optimización del trabajo que realizaban.

Por último, el tercer factor nos recuerda que las acciones económicas son importantes para que las organizaciones se mantengan activas y continúen trabajando en las temáticas delimitadas en el artículo 5 de la LFFAROSC.

En 2010 el análisis de factores muestra algunas diferencias y algunas similitudes con respecto al de 2007. El primer factor muestra que, sigue siendo importante la formación de capital humano (cuadro 18). El peso similar en sus cuatro componentes nos indica que las acciones de capacitación a distancia y servicios, las de tipo económico, en especie, la capacitación presencial, así como las acciones de concertación, coordinación y vinculación, las acciones catalogadas en el concepto de Otros y las de difusión constituyen una nueva estrategia de implementación menos focalizada en un sólo tipo de acción.

El hecho de que la capacitación a distancia (.980) y los servicios (.898) sean las actividades que tuvieron mayor significancia en ese año, permite inferir que corresponde con la estrategia de ampliar la cobertura geográfica para llegar a mayor número de organizaciones haciendo uso de las nuevas tecnologías. Las acciones en servicios que favorecen el intercambio de acciones con otras organizaciones de la sociedad civil, a través del préstamo de salones auditorios, carpas, equipo de sonido, mobiliario, equipo informático, etc. expresa una forma de acercamiento y trabajo “informal” de las instituciones con las organizaciones.

Cuadro 18
Matriz de componentes 2010

| Acciones | Componente | | | |
|---|----------------|--------------|--|----------|
| | Capital humano | Colaboración | Capital social y Participación Ciudadana | Difusión |
| Económico | ,580 | ,733 | -,270 | ,067 |
| Especie | -,143 | ,976 | ,092 | ,021 |
| Capacitación presencial | ,541 | ,823 | ,122 | -,023 |
| Capacitación a distancia | ,980 | ,084 | -,138 | -,004 |
| Asesoría | -,071 | -,071 | ,209 | -,659 |
| Servicios | ,898 | ,105 | ,397 | ,085 |
| Difusión | -,021 | -,046 | ,152 | ,799 |
| Concertación, Coordinación y Vinculación | ,135 | -,082 | ,762 | -,113 |
| Otro | -,060 | ,127 | ,796 | ,052 |
| Método de extracción: análisis de componentes principales. Método de rotación: Varimax con normalización Kaiser. | | | | |
| a. La rotación ha convergido en 6 iteraciones. | | | | |

En el segundo factor, las acciones económicas -en ese año- se vinculan a procesos de capacitación presencial y apoyos en especie. En el tercer factor se observan el inicio de algunos cambios en la política de fomento que para 2015 se perfilarán con más claridad. Concretamente nos referimos a la mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en los espacios públicos y la mayor importancia de las acciones de concertación, coordinación y vinculación que implican nuevos términos en la relación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con las organizaciones de la sociedad civil.

Por último, el cuarto componente que llamamos de Difusión señala la relación inversa que existe entre mayor difusión de información (.800) y la menor necesidad de asesoría (-.658) (cuadro 19). Esto quiere decir que, probablemente en 2010 las dependencias y entidades de la administración pública federal brindaban ya información y difusión más eficaz a través de sus reglas de operación y términos de referencia de sus convocatorias publicadas para realizar las acciones de fomento de tipo económico, y era menor la necesidad de brindar asesoría a las organizaciones.

6.3.3.2 Acciones de fomento en 2015

A diferencia de las factoriales de 2007 y 2010, el modelo de 2015 agrupó las acciones de fomento con otras combinaciones en cuatro factores. El primero que nombramos de “formación económica y capital humano”, apunta con claridad que las principales acciones fueron: la capacitación presencial y a distancia, la concertación, coordinación y vinculación y el apoyo económico (cuadro 19). Esto significa que las necesidades que atendieron las dependencias y entidades de la administración pública en 2015 contribuyeron -en alguna medida-, a la formación económica y el desarrollo de capital humano de las organizaciones de la sociedad civil que apoyan. Este es un aporte que incide en su institucionalización y profesionalización, así como en las relaciones de colaboración con otras organizaciones sociales nacionales e internacionales y otras instituciones públicas y privadas.

Cuadro 19
Matriz de Componentes 2015

| Acciones | Componente | | | |
|--------------------------|--------------------------------------|--------------|-------------------------|----------|
| | Formación económica y capital humano | Colaboración | Participación ciudadana | Servicio |
| Económico | ,942 | ,064 | ,029 | -,013 |
| Especie | -,080 | ,768 | -,006 | -,106 |
| Capacitación presencial | ,990 | ,038 | ,024 | -,010 |
| Capacitación a distancia | ,994 | ,035 | ,026 | -,010 |
| Asesoría | ,994 | ,037 | ,022 | -,009 |
| Servicios | -,008 | -,141 | ,027 | ,915 |
| Difusión comunicación | ,269 | ,469 | ,075 | -,033 |
| Concertación vinculación | ,972 | ,098 | ,029 | -,013 |
| Convenios | ,084 | -,394 | ,663 | -,342 |
| Otros | ,005 | -,329 | -,777 | -,232 |

Método de extracción: análisis de componentes principales.
Método de rotación: Varimax con normalización Kaiser.
a. La rotación ha convergido en 4 iteraciones

Actualmente, las acciones de fomento que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, desde luego, no conforman una política pública consolidada que

permita a las organizaciones de la sociedad civil participar en términos de gobernanza democrática (Monsiváis-Carrillo, 2014). No obstante, en líneas gruesas estas acciones cumplen con la LFFAROSC, pero si dentro de la estrategia de desarrollo social, cívico, cultural y político del Programa Nacional de Desarrollo y en los Programas Estatales, se considera a las organizaciones de la sociedad civil como actores y/o agentes sociales, entonces es necesario que la política pública de fomento defina los elementos que tendrá que priorizar en sus acciones (primer factor).

El segundo factor indica que hay relación entre las acciones de apoyo en especie y las acciones de difusión (cuadro 19). A este lo hemos denominado indicador de colaboración; que consiste en brindar apoyos en especie (apoyos para traslados terrestres y aéreos, hospedaje, alimentación, préstamos de inmuebles, vehículos, mobiliarios, máquinas, herramientas, etc.) a las organizaciones, pero no hay un proyecto compartido entre las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil. Es importante señalar que las acciones de difusión sólo aparecen asociadas a las acciones en especie. A pesar de que la difusión está contemplada en la LFFAROSC como una acción de fomento, las dependencias y entidades de la administración pública federal no la están fortaleciendo.

El tercer factor denominado de participación ciudadana aparece en sentido negativo a través de la acción de fomento catalogada con el nombre de “OTROS”, frente a CONVENIOS, que es la segunda acción con más valor en ese factor. ¿Por qué denominamos a este factor participación ciudadana cuando justamente ésta aparece con sentido negativo? Esta denominación de “participación ciudadana” obedece al hecho de que en la variable OTROS (según pudimos constatar en las reglas de operación de las dependencias y entidades de la administración pública federal se agrupan las actividades de participación ciudadana, como son: las mesas de trabajo y los espacios de diálogo que abren las instituciones a las organizaciones). Esta relación entre estas dos variables en este factor aparece indicando que los convenios de las dependencias y entidades de la administración pública federal -en cierta medida-, inhiben la participación ciudadana.

El cuarto factor destaca como única acción significativa los servicios, mientras que ninguna de las restantes es significativa. Quizá este resultado se explique porque las acciones de servicios se

ofrecen indistintamente a individuos y grupos sin que haya otras acciones que sirvan para vincular a las organizaciones y/o individuos con las instituciones de la administración Pública.

De acuerdo con los resultados que aporta el análisis de factores por componentes principales, la política de fomento resultado de las acciones que realizaron las dependencias y entidades de la administración pública federal en 2015, apuntan que la formación económica y de capital humano que, en el primer factor explica el 48.8% de la varianza se expresa las acciones de fomento más importantes llevadas a cabo por las unidades responsables. Pareciera entonces que la política de fomento en ese año se perfiló para promover la sustentabilidad económica de las organizaciones y, en ese propósito, la capacitación abonó a su mayor profesionalización e institucionalización.

En el componente de colaboración, que corresponde al segundo factor, se está explicando el 11% de la varianza. Es un componente de menor peso, pero aunado al primero está explicando prácticamente el 60% de las acciones. El tercero y el cuarto agregan cada uno de ellos 10.5%

En términos generales, el análisis de la información durante el periodo de 2007 a 2015 señala el comportamiento que tuvo en líneas gruesas la política de fomento. Lo que empezó como una relación débil entre las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil se ha ido transformado en una relación más amplia, diversificada, pero al mismo tiempo, afinando en términos de mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas y programas que implementan las instituciones con los distintos grupos de población.

7. Indicadores y evaluación de las acciones de fomento de las IAPF en 2007, 2010 y 2015

A fin de no excedernos de optimismo sobre la política de fomento, consideramos que debíamos calificar las acciones de fomento que se señalan en los componentes de los modelos del análisis de factores por componentes principales de 2007, 2010 y 2015, en función de la actuación que tuvieron en esos años las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal. Siguiendo este procedimiento consideramos se podía probar o desechar la hipótesis de que la política pública de fomento aun cuando todavía presente vacíos, por estar en proceso de desarrollo, ha tenido avances en los últimos ocho años.

Con este propósito en el siguiente cuadro se expone la evaluación que obtuvieron 22 dependencias y entidades de la administración pública federal en las acciones de fomento que aparecieron significativas en el análisis de factores por componentes principales de los años 2007, 2010 y 2015. La evaluación se clasificó con las calificaciones de muy bajo (MB), bajo (B), medio (M), alto (A) y muy alto (MA).

Cuadro 20. Listado de ramos según resultado de los índices de capital humano y otros, capital social y formación económica, 2007

| Ramos | Índices | | |
|----------------------|------------------------|----------------|---------------------|
| | Capital humano y otros | Capital social | Formación económica |
| % varianza explicada | 30.8 | 27.5 | 24.9 |
| IFAI | Muy alto | Bajo | Medio |
| SEGOB | Alto | Alto | Bajo |
| SRE | Alto | Alto | Bajo |
| SE | Medio | Bajo | Alto |
| SFP | Medio | Alto | Muy bajo |
| SHCP | Bajo | Muy bajo | Muy alto |
| SEMARNAT | Bajo | Muy bajo | Bajo |
| SENER | Bajo | Muy bajo | Alto |
| SCT | Bajo | Medio | Muy bajo |
| SEP | Bajo | Medio | Alto |
| STPS | Bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| PGR | Bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| SSP | Muy bajo | Muy bajo | Bajo |
| SEDESOL | Muy bajo | Alto | Alto |
| SAGARPA | Muy bajo | Muy bajo | Bajo |
| SSA | Muy bajo | Muy alto | Alto |
| SRA | Muy bajo | Muy bajo | Alto |
| SECTUR | Muy bajo | Muy bajo | Bajo |
| CDI | Muy bajo | Muy bajo | Alto |
| INMUJERES | Muy bajo | Muy bajo | Medio |
| IMSS | Muy bajo | Muy bajo | Bajo |
| ISSSTE | Muy bajo | Muy bajo | Bajo |

En la revisión de las calificación de 2007 el hallazgo confirma dos de los señalamientos que hemos venido discutiendo en este documento; primero que las acciones de fomento estaban desarticuladas y en segundo término que la política conforme ha pasado el tiempo se ha complejizado y afinado, porque las dependencias y entidades de la administración pública federal en estos años han reunido experiencia y adaptado sus líneas de trabajo y formas de implementar las acciones de fomento de acuerdo a la norma y la necesidad del trabajo que requieren de las organizaciones de la sociedad civil con los grupos con los que les interesa trabajar.

Sobre la debilidad de la política de fomento vista por la desarticulación de las acciones que presentaba en 2007, hay que decir que -al igual que cualquier otra política pública antes de alcanzar su pleno desarrollo y consolidación-, se ha enfrentado a la resistencia al interior de las mismas instituciones, la oposición de algunos actores políticos, los intereses de grupos, la agencia de actores sociales y la misma inexperiencia que había en las instituciones en ese campo.

Los resultados de las calificación de las instituciones en 2007 muestran que las acciones de fomento dirigidas a lograr el acercamiento de las organizaciones con las instituciones a través de acción de fomento en especie, la capacitación y la apertura de espacios para mesas de trabajo, el diálogo y la participación de las organizaciones de la sociedad civil, fueron desalentadores, porque 19 instituciones obtuvieron calificaciones de muy bajo y bajo de 22 que reportaron acciones en la cuenta pública de 2007. La calificación en lo que llamamos capital social compuesto por una mayor parte de acciones de fomento para promover espacios de diálogo, interacción, participación con organismos nacionales e internacionales, con otras dependencias y organizaciones de la sociedad civil para intercambiar experiencias y convertirse en “voces representativas e indispensables para el diálogo entre OSC y gobierno” también sale mal calificado, pues 15 de las 22 instituciones tuvieron calificaciones entre muy bajo y bajo.

Por último, los resultados reportados sobre acciones de fomento de tipo económico complementados con servicios están más equilibrada la distribución de las calificaciones pues de las 22 instituciones 7 obtuvieron puntaje alto y 1 muy alto. Y nivel bajo y muy bajo tuvieron 10

dependencias y entidades de la administración pública federal. En síntesis 2007 ilustra la apertura que dieron las instituciones públicas a las organizaciones de la sociedad civil con resultados insuficientes. En cambio, en las acciones de tipo económico mayor número de instituciones obtuvo mejor calificación.

Por otra parte, la calificación de las instituciones confirma que las acciones de fomento siguen una política al interior de cada institución. Las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal pueden compartir la obligación de atender el dictado de la norma, pero con las especificidades de las responsabilidades que tienen dentro de la administración pública federal y la capacidad presupuestal. Como se observa en el cuadro la calificación de 2007 en cada uno de los ejes en las instituciones es congruente con el tipo de acciones de fomento que realizan hasta la fecha.

En 2010 la forma en que se agruparon las acciones de fomento en el análisis de factores lleva a pensar que la transferencia de recursos económicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, por medio de donativos, programas sujetos a reglas de operación u otros mecanismos establecidos por cada institución, plantearon la necesidad de realizar la capacitación a distancia y presencial en el entendido de que “es la instrucción que proporcionen a las Organizaciones de la Sociedad Civil para que mejoren el cumplimiento de su objeto social, mediante la profesionalización de sus integrantes, así como la consolidación de sus conocimientos y habilidades técnico organizacionales” (Anexo de Cuenta Pública, 2015). Presuponemos que la agrupación de las acciones de tipo económico con la capacitación presencial principalmente que hemos llamado formación económica y capital humano, las dependencias y entidades de la administración pública federal las agruparon con la finalidad de que los recursos que estaban transfiriendo a las OSC tuvieran la aplicación correcta y, que esas acciones de fomento económico estuvieran vinculadas a la mayor profesionalización de las organizaciones para asegurar en la medida de lo posible, que alcanzaran mejores resultados con la población y grupos que eran beneficiarios de su trabajo. En el caso de la formación económica como se aprecia en el siguiente cuadro las calificaciones de las

dependencias y entidades de la administración pública federal salen calificadas con bajo y muy bajo 8 de 18 instituciones 8, en la columna de “otros” con calificación alta y solamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con calificación muy alta. En cambio, en los dos últimos índices del mismo cuadro predominan las calificaciones bajas; por ejemplo, en participación ciudadana en 2010 de 18 instituciones calificadas 10 de ellas resultaron con calificaciones baja y muy baja, 6 alcanzaron calificación media y solamente 2 obtuvieron calificación alta y muy alta. Esto permite inferir que varias instituciones o no abrieron espacios de participación con organizaciones de la sociedad civil o éstos no tuvieron la respuesta esperada por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Es posible que esta situación se explique por alguna de estas dos suposiciones, nos inclinamos más por la primera en el sentido de que no todas las dependencias promovieron adecuadamente espacios de participación para las OSC. Por último, el componente de difusión muestra el predominio de calificaciones bajas; pues de las 18 dependencias y entidades que reportaron acciones de fomento, 15 de ellas obtuvieron en difusión calificación de muy bajo y bajo y solamente tres tuvieron media, alta y muy alta respectivamente.

Cuadro 21. Listado de ramos según resultado de los índices de capital humano, formación económica, participación ciudadana y difusión, 2010.

| Ramos | Índices | | | |
|----------------------|----------------|---------------------|-------------------------|----------|
| | Capital humano | Formación económica | Participación ciudadana | Difusión |
| % varianza explicada | 27.1 | 24.5 | 17.2 | 12.2 |
| SHCP | Muy bajo | Muy alto | Bajo | Bajo |
| SEDESOL | Muy alto | Alto | Medio | Bajo |
| SEGOB | Bajo | Alto | Alto | Alto |
| SEP | Bajo | Alto | Muy bajo | Muy alto |
| SAGARPA | Muy bajo | Alto | Muy bajo | Muy bajo |
| SSA | Muy bajo | Alto | Medio | Muy bajo |
| SRA | Muy bajo | Alto | Muy bajo | Muy bajo |
| SEMARNAT | Muy bajo | Alto | Muy bajo | Muy bajo |
| SE | Muy bajo | Medio | Medio | Bajo |
| PGR | Muy bajo | Medio | Medio | Bajo |
| SRE | Bajo | Bajo | Muy alto | Medio |
| STPS | Muy bajo | Bajo | Medio | Muy bajo |
| SENER | Muy bajo | Bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| SFP | Muy bajo | Bajo | Bajo | Muy bajo |
| SSP | Muy bajo | Bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| IMSS | Muy bajo | Bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| ISSSTE | Muy bajo | Bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| SCT | Muy bajo | Muy bajo | Medio | Bajo |

En términos generales los resultados de las calificaciones que obtuvieron las instituciones de las acciones de fomento que realizaron con organizaciones de la sociedad civil indica que el factor más fuerte era la distribución de recursos económicos y la capacitación a distancia, en tanto que la capacitación a distancia para formar capital humano a nivel nacional fue insuficiente en la mayoría de las instituciones, al igual que la participación ciudadana y la difusión.

Visto en conjunto las acciones que implementaron las instituciones ese año para realizar la política de fomento, aunque ya tenía incluidos más componentes para hacerla una política integral, los resultados fueron fragmentados y, solamente el de formación económica pudieron implementarlo las instituciones con mayor éxito.

Al igual que se observó en 2007, la evaluación de las instituciones en 2010 muestra que las acciones de fomento de las dependencias y entidades de la administración pública federal no tienen el mismo peso en dos diferentes componentes. Nuevamente dependiendo de las funciones que les corresponde realizar y las responsabilidades que deben cumplir cada institución, será el mayor o menor peso que otorguen a determinadas acciones de fomento.

Para 2015 la primera característica que sobresale es el incremento sustantivo de unidades responsables que reportan acciones de fomento dentro de dependencias por ramo. Esta tendencia ya se observaba en el indicador de cumplimiento/diversificación y, es probablemente un resultado del avance de la política de fomento con respecto a los años previos, aun cuando se observa un desempeño desigual. De las 71 unidades responsables que reportaron acciones de fomento en la Cuenta Pública de 2015, 56.33% tuvo calificación baja, 21.1% de las unidades tuvieron calificación alta, 11.26% calificación media, 9.85% muy baja y sólo una institución tuvo calificación muy alta. Es preocupante que a pesar de que la política de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en 2015 estuvo más integrada, con más tipos de acciones. Se observa que las instituciones han acumulado experiencia y están mejor proyectados los objetivos definidos en sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil y la forma en que éstas intervengan para atender diversos problemas sociales, pero todavía más de la mitad de las unidades responsables tienen calificación baja. Este resultado, pone en evidencia la necesidad de identificar los problemas que obstaculizan la eficiencia de las acciones de fomento en las unidades responsables a fin de que logren un mejor desempeño.

Cuadro 22. Listado de unidades responsables según resultado de los índices de formación económica y capital humano, colaboración, alianza y servicios, 2015.

| Ramo / Unidad Responsable | Índices | | | |
|--|--------------------------------------|--------------|-------------|-------------|
| | Formación económica y capital humano | Colaboración | Alianza | Servicios |
| % varianza explicada | 48.7 | 11.1 | 10.5 | 10.2 |
| Gobernación | | | | |
| Unidad para la Atención de Organizaciones Sociales | Alto | Medio | Muy bajo | Muy bajo |
| Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana | Alto | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Unidad de Desarrollo Político y Fomento Cívico | Alto | Medio | Muy bajo | Muy bajo |
| Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos | Alto | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres | Medio | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Comisión Nacional de Seguridad | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación | Bajo | Bajo | Muy bajo | Alto |
| Instituto Nacional de Migración | Bajo | Bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Oficialía Mayor | Muy bajo | Bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Relaciones Exteriores | | | | |
| Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil | Alto | alto | Muy bajo | Muy bajo |
| Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior | Bajo | Bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Dirección General de Delegaciones | Bajo | Muy alto | Muy bajo | Muy bajo |
| Dirección General para Temas Globales | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Agencia Mexicana de Cooperación Internacional Para el Desarrollo | Bajo | Bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Dirección General del Acervo Histórico Diplomático | Muy bajo | Muy bajo | Bajo | Muy bajo |
| Hacienda | | | | |
| Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas | Alto | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Instituto Nacional de las Mujeres | Alto | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero | Medio | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Servicio de Administración Tributaria | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Agricultura, Ganadería y Pesca | | | | |
| Secretaría (Coordinación General de Enlace Sectorial) | Alto | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. | Alto | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Fideicomiso de Riesgo Compartido | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Comunicaciones y Transportes | | | | |
| Servicio Postal Mexicano | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy alto |
| Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V. | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |

Cuadro 22. Listado de unidades responsables según resultado de los índices de formación económica y capital humano, colaboración, alianza y servicios, 2015.

| Ramo / Unidad Responsable | Índices | | | |
|--|--------------------------------------|--------------|-------------|-------------|
| | Formación económica y capital humano | Colaboración | Alianza | Servicios |
| % varianza explicada | 48.7 | 11.1 | 10.5 | 10.2 |
| Educación Pública | | | | |
| Consejo Nacional para la Cultura y las Artes | Alto | Alto | Muy bajo | Muy bajo |
| Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte | Medio | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Instituto Nacional para la Educación de los Adultos | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Instituto Nacional de Lenguas Indígenas | Bajo | Bajo | Alto | Muy bajo |
| Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Instituto Mexicano de Cinematografía | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Coordinación Ejecutiva | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Instituto Mexicano de la Radio | Muy bajo | Medio | Muy bajo | Muy bajo |
| Salud | | | | |
| Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social | Alto | Bajo | Muy bajo | Bajo |
| Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH / SIDA | Alto | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública | Medio | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia | Medio | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Trabajo y Previsión Social | | | | |
| Dirección General de Registro de Asociaciones | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Bajo |
| Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano | | | | |
| Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural | Alto | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Procuraduría Agraria | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Fideicomiso Fondo Nacional de Habitantes Populares | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Medio Ambiente | | | | |
| Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas | Medio | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Comisión Nacional Forestal | Medio | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social y Transparencia | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Procuraduría General de la República | | | | |
| Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales | Medio | Medio | Muy alto | Muy bajo |
| Procuraduría General de la República | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Dirección General de Políticas Públicas, Vinculación y Coordinación Interinstitucional | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Fiscalía Especial para los delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Energía | | | | |
| Secretaría | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Petroleros Mexicanos (Corporativo) | Bajo | Bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Comisión Federal de Electricidad | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |

Cuadro 22. Listado de unidades responsables según resultado de los índices de formación económica y capital humano, colaboración, alianza y servicios, 2015.

| Ramo / Unidad Responsable | Índices | | | |
|---|--------------------------------------|--------------|----------|-----------|
| | Formación económica y capital humano | Colaboración | Alianza | Servicios |
| Desarrollo Social | | | | |
| Instituto Nacional de Desarrollo Social | Muy alto | alto | Medio | Muy bajo |
| Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios | Alto | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Unidad de Microregiones | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social | Bajo | Muy bajo | Medio | Muy bajo |
| Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Instituto Mexicano de la Juventud | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano | Muy bajo | Muy bajo | Medio | Muy bajo |
| Dirección General de Desarrollo Regional | Muy bajo | Muy bajo | Bajo | Muy bajo |
| Función Pública | | | | |
| Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| CONACYT | | | | |
| Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| IMSS | | | | |
| Instituto Mexicano del Seguro Social | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |
| ISSSTE | | | | |
| Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado | Bajo | Muy bajo | Muy bajo | Muy bajo |

Al interior de las dependencias hay unidades responsables con resultados muy desiguales, se sugiere a la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil supervisar a las unidades responsables con menor calificación, a fin de identificar los factores que producen este resultado y contribuir a mejorar su eficiencia.

En 2015 repuntó el peso de la formación económica y capital humano dentro de las acciones de fomento y hubo mayor institucionalización de la política de fomento en acciones de formación económica y desarrollo de capital humano pues se combinaron diversas acciones de fomento (capacitación a distancia y presencial, asesoría y, acciones de concertación, coordinación y vinculación).

Por otra parte el segundo factor que hemos llamado apoyos en especie tenga las acciones en especie¹⁴ con valores más altos y esté aislada de otras acciones de fomento, lleva a pensar que esos apoyos en especie ocasionales fuera de los convenios y reglas de operación que, pueden prestarse a prácticas clientelares. Y, en ese sentido son contrarios a lo que propone la norma. En este orden de ideas el mayor desarrollo de la política de fomento que hubo en 2015, se confirma cuando se observa que el peso de las acciones catalogadas en otros aparece con signo negativo frente a las acciones de convenios. Esto sugiere que ya habla de mayor institucionalización en la política de fomento. Por último, el tercer componente con el valor más alto en las acciones de servicios para el intercambio de acciones y la interacción entre las organizaciones de la sociedad civil confirma el planteamiento del mayor desarrollo de la política de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Falta camino todavía para que las calificaciones desiguales que se reportan, sean más homogéneas en los próximos años y eso será un indicador sustantivo del avance de las acciones de fomento.

La evaluación de las acciones de fomento de las Instituciones de la Administración Pública Federal realizada a partir de los índices contruidos de 1) formación económica y capital humano, a) apoyos en especie, 3) participación ciudadana y 4) servicios, muestran que si bien las acciones de fomento no cubren la demanda de apoyos económicos y no económicos que tienen las organizaciones de la

¹⁴ Según el glosario de términos del Anexo de la Cuenta Pública 2015 Especie se refiere a los bienes o insumos que las dependencias y entidades hayan proporcionado a las OSC; tales como traslados (terrestres y aéreos), hospedaje, alimentación, inmuebles (préstamos o comodato), vehículos, mobiliario, máquinas y herramientas, equipamiento (computadoras, software, audio, video) donaciones en ropa, combustible, medicamento, despensas, techos de lámina (especialmente en situaciones de desastre), pago de publicaciones y ediciones y entrega de materiales institucionales para distribución (trípticos, cartees, periódico mural, entre otros).

sociedad civil, a partir de 2015 se identifica un avance importante. Sin embargo, esto no significa que la política de fomento tenga la implementación, nivel de desarrollo e institucionalización que se establece en la LFFAROSC. Todavía las acciones de fomento son insuficientes para contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil en términos de gobernanza democrática.

Por otra parte, la evaluación de las acciones de fomento en la parte de participación ciudadana, en la mayoría de los casos, sale con calificación baja porque está creciendo el número de organizaciones de la sociedad civil registradas en el registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil que participan en las convocatorias de las instituciones públicas y acuden a los espacios de diálogo y trabajo que abren las instituciones, pero también su participación es regular, porque las instituciones solamente les brindan la oportunidad de participar de manera acotada.

El estudio realizado sobre las acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil indica dos facetas; por una parte, el comportamiento de las acciones de fomento en el anexo de la cuenta pública de 2007, 2010 y 2015 muestra un movimiento en la política de fomento que se expresa en estrategias de vinculación diferentes y acciones definidas con prioridades distintas.

Por otro lado, la evaluación de las acciones de fomento de las unidades responsables de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, medidas a través de cuatro índices: formación económica y capital humano, Apoyo en especie, participación ciudadana y servicios, deja ver los aspectos débiles que persisten todavía.

La LFFAROSC se está cumpliendo porque las instituciones realizan acciones de fomento, el problema es que la calificación de esas acciones está mostrando desigual avance en las dependencias y entidades de la administración pública federal. Es necesario, entonces revisarla en las unidades responsables para hacer los ajustes que permitan mejorar los resultados.

En virtud de que el objetivo de las acciones de fomento es promover el fortalecimiento de las organizaciones para que participen en términos de gobernanza democrática, es importante revisarlas y atender su participación de la implementación de las políticas públicas.

8. Fichas técnicas: Indicadores

8.1 Indicador: Cumplimiento/Diversificación

EJE: CUMPLIMIENTO DE LEY

DEFINICIÓN: Diversificación por Unidad Responsable de cada Ramo.

Nota: Se cumple con la Ley de Fomento cuando la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal al menos tenga una acción de fomento para las OSC. Y se considera que hay diversificación cuando la DEAPF realiza más de un tipo de acción.

FUENTE DE DATOS: Cuenta Pública (anexo)

METODOLOGÍA:

- 1) Para cada Unidad Responsable (UR) se asigna un valor de 10 a cada una de los 10 tipos de acción registradas en el anexo de la Cuenta Pública
- 2) Se suman los tipos de acción de las URs
- 3) Se suma el cumplimiento por cada UR
- 4) Se divide la suma anterior entre el número de URs
- 5) Según los valores más bajo y más alto se saca un valor promedio y se divide entre 3 para tener 3 niveles: alto, medio y bajo.

TIPO DE INDICADOR: Numérico

FÓRMULA:

$$C = \sum_{i=0}^{10} (Ai)$$

$$Ai = \begin{cases} 10 & \text{Número de acciones} > 0 \\ 0 & \text{Número de acciones} = 0 \end{cases}$$

$$D = \frac{\sum_{j=0}^{UR} (Cj)}{\text{Número de URs}}$$

8.2 Indicador: Correspondencia Misión/Visión

EJE: FUNCIÓN INSTITUCIONAL

DEFINICIÓN: Correspondencia entre las acciones de fomento y la misión y visión de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal

FUENTE DE DATOS: Cuenta Pública y las Misión-Visión que declaran las Dependencias y Entidades de la APF en su página web

METODOLOGÍA:

- 1) Se consultan las páginas web de las DEAPF
- 2) Según la misión-visión declarada se asignan pesos diferenciados a cada tipo de acción
- 3) Se multiplica los pesos ponderados por acciones
- 4) Se suma los pesos, siempre y cuando existan acciones en cada tipo de acción
- 5) Según los valores más bajo y más alto se saca un valor promedio y se divide entre 3 para tener 4 niveles: alto, medio, bajo y muy bajo.

TIPO DE INDICADOR: Numérico

FÓRMULA:

$$CORR = \sum_{i=0}^n (K_i * A_i)$$

K_i = x valor según misión – visión de la DEAPF

Puntuación: Considerando los valores más bajos y más alto se construye una escala de 4 niveles

8.3 Procedimiento: Componentes principales

EJE: ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA DE FOMENTO

DEFINICIÓN: Dimensionalidad de las acciones de Fomento

FUENTE DE DATOS: Cuenta Pública

METODOLOGÍA: Análisis factorial por componentes principales:

1. Se parte de la matriz del número de acciones por UR (2015) o por DEAPF (2007 y 2010)
2. Se realiza la extracción del número óptimo de factores
3. Se rota la solución para facilitar la interpretación
4. Se estiman las puntuaciones de la DEAPF o de las UR para las nuevas dimensiones (ver anexo 4 donde se detalla la metodología)

FÓRMULA: Dependiendo de los componentes resultantes se afina el indicador.

Conclusiones

Después de revisar los estudios previos realizados para la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el informe de la cuenta pública correspondiente a los años de 2007, 2010 y 2015 identificamos cambios en la política de fomento que delinearon cambios en la relación que actualmente tienen las dependencias y entidades de la administración pública federal con las organizaciones de la sociedad civil.

Sin duda la creación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas de las Organizaciones de la Sociedad Civil es un parteaguas en el crecimiento del amplio y heterogéneo conjunto de las organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones son diferentes en tamaño, nivel de profesionalización, institucionalización, problemas que atienden, formas de trabajo y grupos de beneficiario. Sabemos por estudios previos que, en promedio, cerca del 10% del ingreso que tienen las organizaciones provienen de recursos públicos. Según el tamaño y nivel de institucionalización que tengan las organizaciones, será el peso que tenga ese recurso. Para las organizaciones pequeñas implica la posibilidad de mantenerse activas y continuar trabajando, para las de tamaño medio, los recursos públicos son una parte importante, aunque no única de sus recursos, y para las organizaciones consolidadas que tienen diversas fuentes de financiamiento y un alto nivel de especialización, significan una fuente de recursos adicional, que se complementa bien con la oportunidad que les brindan de participación las dependencias y entidades de la administración pública federales para dialogar, presentar sugerencias y líneas de política pública en la problemática que trabajan y con los sectores y grupos de población que atienden. Además, en los espacios de concertación tiene la posibilidad de interactuar con otras organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones públicas. Con esto queremos decir que los tipos de acciones de fomento de las dependencias y entidades de la administración pública federal tienen distinto peso y cubren distintas necesidades, según sean las características de las organizaciones.

Desde la perspectiva de las organizaciones todas las acciones de fomento son importantes, ¿cuáles tienen más peso? Depende de las necesidades del tipo de apoyo que tengan las organizaciones y sus beneficiarios.

En las evaluaciones previas realizadas por diversas instituciones académicas (Universidad Anáhuac, la Universidad Autónoma Metropolitana, El Colegio de la Frontera Norte, la Universidad de Veracruz, el CIESAS, etc.) se mostró en alguna medida las debilidades que enfrentan las acciones de fomento. Coincidimos en que la oferta que actualmente hay de acciones de fomento es insuficiente para cubrir la demanda de apoyos y acciones que tiene un amplio número de organizaciones (alrededor de 30 mil) registradas con CLUNI que aparecen en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. No obstante, esta limitación, siguen creciendo en número, seguramente porque tienen trabajo y recursos para realizarlo. El problema es la tasa de actividad que tienen las organizaciones; las grandes pasaron el punto de equilibrio y algunas se consolidaron especializando su temática de trabajo y profesionalizando a sus miembros. El problema está en las organizaciones pequeñas, con problemas de financiamiento, que viven constantemente la amenaza de caer en inactividad por falta de recursos. A este sector, las dependencias y entidades de la administración pública federal deben brindar mayor atención.

Desde la construcción que hicimos de los indicadores es posible tener distintas aproximaciones de las acciones de fomento y, en general, señalar que ha habido avances importantes en la política de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo, en lo que respecta a la estrategia que utilizan las instituciones públicas y al hecho de que el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil es un componente necesario para la implementación de políticas públicas en determinadas problemáticas y con grupos específicos de población.

El análisis realizado con la información que abarca tres puntos en el tiempo (2007,2010 y 2015) aporta información de los cambios cualitativos que ha habido en las acciones de fomento. En los años de 2007 y 2010 se aprecia un acercamiento de ensayo y error en donde todavía no estaba muy afinada la estrategia de las instituciones públicas para trabajar con las organizaciones de la sociedad

civil. En esos momentos, las acciones de fomento llevadas a cabo por las IAPFs, de cierta forma indican que ya se reconocía el valor del trabajo de las organizaciones en la implementación de algunas políticas públicas y la necesidad de que las instituciones trabajaran de manera cercana a las organizaciones de la sociedad civil con los grupos en situación de vulnerabilidad. O bien, apoyar a las organizaciones para que trabajaran en la atención de los grupos de población, lugares o problemáticas sociales hasta donde no llegan de manera directa las instituciones públicas. En esos espacios el trabajo de las organizaciones de la sociedad es muy importante para avanzar en hacía las metas del desarrollo social.

En este sentido las acciones de fomento tienen una doble intención; por un lado, fomentar las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil para que continúen trabajando en donde las instituciones no alcanzan a brindar todos los bienes y servicios que demanda la población. Y, por otro, integrar a las organizaciones de la sociedad que apoyan con sus acciones a los proyectos y programas derivados de políticas públicas.

En 2007 la implementación de la política pública de fomento enfrentaba más dificultades, porque las mismas instituciones aun no tenían un procedimiento claramente definido para integrar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil como un mecanismo de gobernanza democrática para determinados núcleos del desarrollo social.

A partir de los resultados obtenidos de la Cuenta Pública de 2007, es razonable pensar que en ese entonces las instituciones públicas todavía privilegiaban el acercamiento, la capacitación y la promoción para la formación de redes, por sobre los apoyos de tipo económico. Era un momento de acercamiento, de intercambio de información, de conocimiento, de evaluación de las posibilidades que ofrecía realmente el trabajo coordinado en aspectos puntuales entre las dependencias y entidades de la administración pública federal y las organizaciones de la sociedad civil. El problema es que en ese momento la política de fomento al interior de cada institución tenía un desarrollo muy desigual. Esa situación se refleja –en alguna medida–, en las bajas calificaciones que obtuvieron la mayoría de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

En 2010 los apoyos de tipo económico ganaron espacio en las acciones de fomento y, las organizaciones aceptaron los términos de participación que impusieron las instituciones en sus programas (vía convocatoria) y acciones. Aquí crece la notoriedad de una política de fomento más definida, pero persiste la desigualdad en el nivel de participación que tienen las distintas instituciones en las acciones de fomento, y así se expresa en una alta proporción de instituciones calificadas con nivel bajo y muy bajo.

En 2015 se observan dos cambios importantes. Por una parte, el reporte desagregado de mayor número de unidades responsables que realizan acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil dentro de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Y, después un mayor afinamiento en la asociación de acciones de fomento en un modelo que si bien mantiene características similares desde 2007 hasta 2015, porque conserva a lo largo de este tiempo su estructura compuesta de dos ejes: las acciones de tipo económico y la capacitación, sea presencial o a distancia. Sin embargo, para 2015 se definen aún más el modelo basado en la formación económica y el capital humano a través de la transferencia de recursos de las instituciones a las organizaciones y el embonamiento del apoyo económico con la capacitación.

En este sentido podemos decir, en líneas gruesas, que la apertura al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que inició tímidamente con el programa solidaridad en 1988 y se profundizó en los años de 1993-94, para 2015 ya es un modelo con líneas más definidas que, todavía no alcanza las características de gobernanza democrática, pero lo cierto es que ha favorecido el crecimiento geométrico del número de organizaciones de la sociedad civil y la aportación de su trabajo al desarrollo micro social, que está enfocado a la atención de problemas sociales puntuales y a ofrecer servicios a grupos de población en situación de vulnerabilidad.

Sin duda hay avances, probablemente éstos todavía no alcanzan las metas que deseáramos para que las organizaciones de la sociedad civil sean agentes activos del desarrollo social en coordinación con las dependencias e instituciones públicas, pero si hay una participación más activa. Ahora hay que llamar la atención para hacer un llamado a las entidades y dependencias de la administración

pública federal que salieron peor calificadas en 2015 para que fortalezcan sus acciones de fomento con las organizaciones de la sociedad civil. También es necesario revisar los cuellos de botella que pueden enfrentar las unidades responsables para implementar las acciones de fomento.

Quizá un incentivo útil podría ser el trabajo coordinado de varias instituciones para realizar acciones de fomento, tomando como eje una política pública que de manera transversal se relacione con el trabajo de varias dependencias y entidades de administración pública federal.

Otra alternativa es vincular el trabajo de las organizaciones en red para eficientar las acciones, los resultados y afinar el modelo de las acciones de momento. A la vez que, buscar alianzas de trabajo internacional que ayude a desarrollar a las organizaciones en programas de trabajo integrales donde intervengan otros actores además de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Bibliografía

- Ablanedo, Ireri (2009), *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana*, Washington D.C., UDAID, ICNL.
- Aguayo, Sergio y Rodrigo Peña (2012), *Almanaque de la sociedad civil mexicana. Información detallada al 2012 sobre nueve estados: 7 del centro, Jalisco y Nuevo León*, México, CIC/PC, Indesol.
- Aguilar, Rubén (2006), *Las organizaciones de la sociedad civil en México: Su evolución y principales retos*, Universidad Iberoamericana.
- Arato, Andrew y Jean L. Cohen (2000), *Sociedad Civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 703 p.
- Banco Mundial (2014), *Las Organizaciones de la Sociedad Civil, sociedad en movimiento*.
- Becerra, Laura, Luis Pineda y Norma Castañeda (2014), *El ambiente en que se desarrollan las organizaciones de la sociedad civil en México*, equipo pueblo A.C., ADOC, Convergencia de organizaciones civiles por la democracia.
- Bermejo, José (2007), "Las organizaciones de la sociedad civil en México", *Revista Bien Común*, vol. 13, núm. 151 pp. 25-28.
- Bevir, Mark. (2010). *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Bizberg, Ilán y Francisco Zapata (2010), "Movimientos sociales", *Los grandes problemas de México*, El Colegio de México.
- Cámara de Diputados (2005): Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *Gaceta Parlamentaria*, Núm. 1709-iv, México, 10 de marzo.
- Carrillo, Patricia; Layton, Michael; Tapia, Mónica (2008), "Filantropía Corporativa a la mexicana", *Foreign Affairs en español*, vol. 8, núm. 2, pp. 1-10.
- Castañeda, Luz Flaviana (2013), "Una mirada a las Organizaciones de la Sociedad Civil en México. Pertinencia de su estudio desde la Administración", XVIII Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, México, Ciudad Universitaria, octubre 2-4, 2013.
- Castro, Consuelo y Carlos Cordourier (sf), *Entorno regulatorio de las organizaciones de la sociedad civil*, México, CEMEFI.
- CEMEFI (2011), *Una fotografía de la sociedad civil en México. Informe analítico de índice CIVICUS de la sociedad civil*, CEMEFI, CIVICUS.
- CEMEFI (2012) *La acción solidaria de los mexicanos: una aproximación*, México, CEMEFI, CIESC, DATA, INDESOL.
- CEMEFI y Johns Hopkins University (2012), *El sector no lucrativo mexicano en el contexto comparativo*.

- CIESAS (sf), 10 Buenas prácticas de las organizaciones de la sociedad civil en el contexto del programa de coinversión social, Centro de contraloría social y estudios de la construcción democrática, CIESAS.
- Comisión de Fomento (2016), Evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondiente a 2014.
- Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (2016). Términos de Referencia para la realización del estudio sobre las políticas y acciones de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil durante el año 2015.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2015). Inventario de programas y acciones federales y estatales de desarrollo social, México.
- De Angoitia Guerrero, Regina y María Teresa Márquez Chang (2012), *Construyendo madurez institucional en las OSC: El modelo Fortaleza de Fundación Merced*, Fundación Merced, A.C., INDESOL.
- De Lora, Pablo (2006), *Memoria y frontera: el desafío de los derechos humanos*, Editorial Alianza, 294 p.
- Delamaza, Gonzalo (2002), "Sociedad Civil y Construcción de Capital Social en América Latina: ¿hacia dónde va la investigación?", *Polis Revista Latinoamericana*, 2-2002.
- Diario Oficial de la Federación (2001), Ley de Desarrollo Rural Sustentable, México, 7 de diciembre.
- Diario Oficial de la Federación (2004), Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, México, 9 de febrero.
- Diario Oficial de la Federación (2005), Reglamento de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, México, 7 de junio.
- Diario Oficial de la Federación (2006), Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, México, 28 de junio.
- Diario Oficial de la Federación (2006), Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, México, 30 de marzo.
- Diario Oficial de la Federación (2009), Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, México, 29 de mayo.
- Diario Oficial de la Federación (2004), Ley General de Desarrollo Social, México, 20 de enero.
- Escobar (2004), "Más allá del tercer mundo: globalidad imperial, colonialidad global y movimientos sociales antiglobalización", *Nómadas 20*, Universidad Central de Bogotá Colombia, pp. 86-100.
- Estrella Chávez, Juan Jesús y Verónica Cobos Palacios (2010), "Tercer Sector y comunicación, entre las expectativas y las capacidades", *Investigación Universitaria Multidisciplinaria*, Año 9, No. 9, Diciembre 2010.

- Franzini, Josefina (2016), *Cultura política de migrantes indígenas a estados Unidos y participación ciudadana*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Gobierno Federal (2008), Marco legal estatal en materia de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.
- González, Pablo, María Góngora, Enrique Calzada y Néstor Sánchez (2015), La inclusión de la sociedad civil en el Distrito Federal de México: Una revisión en perspectiva, México, Articulación ciudadana para la equidad y el desarrollo.
- Hevia, Fernando y Sergio García (2007), *El programa oportunidades y la construcción ciudadana*, México, CIESAS.
- Hevia, Fernando, Vergara Lope y H. Ávila (2009), Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en instancias públicas de deliberación. Informe final de Investigación, México, CIESAS-Indesol.
- Hurtado, Héctor (2014), “Ciudadanía, sociedad civil y movimientos sociales en América Latina: Desafíos democráticos contemporáneos en México y Venezuela (1990-2012)”, Revista Pueblos y Fronteras Digital, vol. 9, núm. 18, diciembre, pp. 49-61. UNAM, FLACSO.
- ICNL y Open Society Institute (2016), Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana, OMEC, Sustenta Ciudadanía.
- Incide Social (2010), Leyes estatales de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, análisis y recomendaciones, México, ITAM.
- Indesol (2012), Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, y otras normas aplicables, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2006): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la administración pública federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2007): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la administración pública federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2008): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la administración pública federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2009): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la administración pública federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.

- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2010): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la administración pública federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2011): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la administración pública federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2012): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la administración pública federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2013): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la administración pública federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.
- Irish, Leon, Robert Kushen y Karla Simon (2004), Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas, New York, E.U. Open Society Institute.
- Isunza Vera, Ernesto y Hevia de la Jara (2005), Interfaces sociedad civil-Estado en México. Hacia una tipología de la direccionalidad de los procesos de democratización, ponencia preparada para el XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología,
- Isunza Vera, Ernesto y Hevia de la Jara (2006), Relaciones sociedad civil-estado en México: un ensayo de interpretación, CIESAS.
- Natal, Alejandro y Humberto Muñoz (2013), El entorno económico de las organizaciones de la sociedad civil en Mexico, México, Cecapiss.
- Layton, Michael (2004), Funding sources for civil society in Mexico: Constructing a Matrix of funders and organizational typology, México, ITAM.
- Layton, Michael, Rodrigo Carbajal y Daniella Dorantes (2014), "Procuración de fondos", La Casona, Revista del Centro de Estudios Eugenio Garza Sada, año III, abril.
- Layton, Michael; Judith Rodríguez y Ana Rosas (2009), Donativos privados 2006, una aproximación a la contribución ciudadana para las causas sociales, INCIDE social, ITAM.
- Layton, Michael (2009) "Philanthropy and the third sector in Mexico: The enabling environment and its limitations", NorteAmérica, year 4, number 1, January 2009, pp. 87-120.
- Long, Norman (1999), The multiple optic of interface analysis, background paper on interface analysis, UNESCO S.L.
- López Casillas, Cuauhtémoc (2006), Balance de la política pública de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (2003-2005). Comisión de políticas políticas del Consejo Técnico Consultivo.
- Mény, Ives & Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

- Méndez, José Luis (2010), "Políticas públicas", Los grandes problemas de México, El Colegio de México.
- Merino, Mauricio (2013), *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE.
- Montoya, Fernando (2014), "Mecanismos de dialogo sociedad civil- Gobierno de México: Breves apuntes", *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, vol. IX, núm. 17, enero, pp. 146-173.
- Morales, Francisco (2004), "Sociedad civil y gobierno en México", *Revista Este País*, pp. 25-30.
- Muñoz, Humberto (2014), *Entramado Institucional de las organizaciones de la sociedad civil*, D.F., México, CEMEFI, Fundación Monex.
- Nava, Diana (2014) "Reflexiones y retos sobre la ley de fomento a las actividades de las OSC", *Fortaleciendo causas ciudadanas*.
- Nieva, Jocelyn y Claudia Guadamuz (2015), *Retos y oportunidades para promover entornos legales más favorables para las organizaciones de sociedad civil: Una mirada a seis países de América Latina*, Open Society Institute, ICNL.
- Ocejo, A. et.al. (2009), *Estudio Diagnóstico sobre los programas y acciones de Fomento a las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), realizadas por la administración pública federal, durante el periodo 2006 y 2007*. México: CCS-CIESAS.
- Olvera, Alberto (2002), "Democracia y sociedad civil en México: Lecciones y tareas", *Revista Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 5, mayo 2002, pp. 398-408.
- Olvera, Alberto (2007), "Las tendencias de desarrollo de la sociedad civil en México en el siglo XX", *Revista Bien Común* vol. 13, núm. 151 pp. 15-24.
- Olvera, Alberto (2014), *Estudio sobre la política y las acciones de fomento a las actividades de las OSC durante el periodo 2012-2013*, México, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales Universidad Veracruzana.
- Palos, Martha y Eduardo Méndez (sf), "Las organizaciones sin fines de lucro en México. Un análisis crítico sobre los actuales efectos de su gestión", Jalisco México, Universidad de Guadalajara, Congreso internacional de investigación en ciencias administrativas.
- PNUD (2000), *Más sociedad para gobernar el futuro. Desarrollo Humano en Chile*, PNUD.
- Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Desarrollo 2014-2018, Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/36671/Pronades_2014-2018_VF_13/, acceso de noviembre de 2016.
- Rabotnikof, Nora (1999), "La Caracterización de la Sociedad Civil en la Perspectiva del BID y del BM", *Perfiles Latinoamericanos*, 15.
- Ruiz, Ana; Alejo, Antonio; Stern, Ana (2007), *Instrumentos gubernamentales para el fortalecimiento de la sociedad civil en la experiencia internacional: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia y España*, México, INSIDESOCIAL.
- Salazar, Luis (1998), *Las elecciones del 97*, México, editorial Cal y Arena.

- Salmerón, Alejandro (2013), *Ley federal de fomento a las actividades realizadas por la sociedad civil y su impacto en la participación ciudadana en México*.
- Salmerón, Alejandro (2013), *Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil y su impacto en la participación ciudadana en México*, México, FLACSO.
- Secretaría de Gobernación (2006), *Avances y Desafíos de la Relación Sociedad Civil y Gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. México, Secretaria de Gobernación.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008): *Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y los modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de donativos*, agosto, México, D. F.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013): *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, México.
- Serdán, Alberto (2013), "El dato checado", *Ciudadanía apartada*.
- Servicio de Administración Tributaria, *Estadísticas de los diferentes directorios de donatarias* http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/directorio_donatarias.aspx
- Serrano, Azucena (2015), "La participación ciudadana en México", *Revista Estudios Políticos*, novena época, núm. 34, enero-abril, pp. 93-116.
- Somano, María Fernanda (2011), *Sociedad civil organizada y democracia en México*, El Colegio de México.
- Tapia, Mónica, Michael Layton y Felipe Hevia, (sf), *Reformas legislativas para mejorar la organización de los ciudadanos*, México, Centro de estudios Sociales y de opinión pública.
- Tapia, Mónica y Gisela Robles (2006), *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*, México, Alternativas y capacidades.
- Tapia, Mónica y Gisela Robles (sf), "Asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos dirigidos a las organizaciones de la sociedad civil", *Política Social* sección V, pp. 273-281.
- Tapia, Mónica e Isabel Verduzco (2013), *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: Diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*, Alternativas y capacidades.
- Tejeda González, José Luis (2014), "Las dimensiones de la sociedad civil", *Polis* 214-1, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- Vargas, Pablo (sf), "Desarrollo y fomento de la sociedad civil. Estudio comparativo de la ley de fomento en diez entidades federativas", México, Autónoma de la Ciudad de México UACM.

Verduzco, María Leal Jesús; Tapia, Álvarez (2009), Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil, análisis del programa de coinversión social, Alternativas y capacidades A.C.

Villalobos, Jorge (2007), Recursos públicos para apoyar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, CEMEFI, Indesol.

Villaseñor, Elio (2009), “Las organizaciones de la sociedad civil”, *Sociedad en Movimiento*.

Zúñiga, María (2016), “Las organizaciones de la sociedad civil reciben más dinero público”, Milenio.

Young, Iris Marion. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Anexo 1 Cuestionario a OSC sobre Acciones de Fomento Recibidas de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal en 2015

*Este cuestionario tiene por objeto reunir información veraz de todas las acciones y apoyos que recibieron las OSC de las dependencias y entidades del gobierno federal **durante 2015**. El propósito es identificar en qué medida se está cumpliendo la “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y otras Normas Inherentes”.*

*Para esta investigación es **muy importante** contar con la información que nos proporcione tu OSC. Por favor, trata de responder a todas nuestras preguntas.*

I.- Datos de la OSC

| | |
|-----------------------------------|---|
| 1.-Nombre o acrónimo de la OSC | 2.-Entidad y municipio |
| 3.- Tipo de población que atiende | 4.- Número de integrantes de la OSC____ |
| | 5.- Número de voluntarios de la OSC____ |

II.- Actividades de la OSC

6.- De la siguiente lista, por favor selecciona con una cruz, **las áreas en que trabajó** regularmente tu OSC **en el año 2015**.

| | |
|----|---|
| 1 | Asistencia social |
| 2 | Apoyo a la alimentación |
| 3 | Acciones cívicas para promover la participación ciudadana en asuntos de interés público |
| 4 | Asistencia jurídica |
| 5 | Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas |
| 6 | Promoción de la equidad de género |
| 7 | Servicios para personas con discapacidad |
| 8 | Cooperación para el desarrollo comunitario |
| 9 | Apoyo en la promoción y defensa de los derechos humanos |
| 10 | Promoción del deporte |
| 11 | Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y servicios sanitarios |
| 12 | Medio ambiente |
| 13 | Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico |
| 14 | Acciones para mejorar la economía popular |
| 15 | Acciones de protección civil |
| 16 | Servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de OSC |
| 17 | Protección y defensa de los derechos de los consumidores |
| 18 | Fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana |
| 19 | Otras <i>Especifica cuáles:</i> |

III.- Financiamiento y/o apoyos económicos recibidos en el año 2015

7.- Tacha con una cruz de la siguiente lista la opción que corresponda a la institución de la que recibió **apoyo económico** en el año 2015. Y, en la columna de la derecha, elige el número (1, 2, 3, 4, o 5) que corresponda según el rango del monto de financiamiento que recibió de instituciones públicas en 2015.

| X | Nombre de la institución | Rango de apoyo económico [1] de 100 a 295 mil pesos] [2] de 300 a 495 mil pesos] [3] de 500 a 695 mil pesos] [4] 700 a 895 mil pesos] [5] de 900 mil a más de 1 millón de pesos] |
|----|--|---|
| 1 | Secretaría de Desarrollo Social | |
| 2 | Instituto Nacional de las MUJERES | |
| 3 | Comisión Nacional de Pueblos Indígenas | |
| 4 | Secretaría de Gobernación | |
| 5 | Secretaría de Relaciones Exteriores | |
| 6 | Secretaría de Hacienda y Crédito Público | |
| 7 | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | |
| 8 | Secretaría de Comunicaciones y Transportes | |
| 9 | Secretaría de Economía | |
| 10 | Secretaría de Educación Pública | |
| 11 | Secretaría de Salud | |
| 12 | Secretaría del Trabajo y Previsión Social | |
| 13 | Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano | |
| 14 | Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales | |
| 15 | Procuraduría General de la República | |
| 16 | Secretaría de Energía | |
| 17 | Comisión Federal de Electricidad | |
| 18 | Secretaría de la Función Pública | |
| 19 | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología | |
| 20 | Instituto Mexicano del Seguro Social | |
| 21 | Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado | |
| 22 | Petróleos Mexicanos | |

8.- ¿Cómo accedió tu organización a los recursos económicos? Tacha la opción que corresponda

| | |
|--------------------------------|-----------------------------------|
| a) Convocatoria pública | d) Contactos y amistades |
| b) invitación de Instituciones | e) Contrato |
| c) Invitación de beneficiarios | f) Nos acercamos a la Institución |
| g) Otro Cuál | |

IV.- Otras acciones de fomento

9.- En la siguiente tabla indique, por favor, el número de apoyos que recibió tu OSC en cada una de las siguientes categorías por institución pública en 2015

| | Institución | Capacitación | | Asesoría | Servicios | Difusión y Comunicación | Especie | Vinculación, coordinación y concertación |
|---|--|--------------|-----------|--|---|--|--|--|
| | | Presencial | Distancia | | | | | |
| X | Institución(s) que brindaron apoyo | | | orientación para trámites y convocatoria | Acciones que favorecen el intercambio y préstamo de equipo y material entre OSC | Facilitar el acceso a medios de comunicación para que se conozca el trabajo de las OSC | Apoyo de equipo, traslado, hospedaje a OSC | Acciones para el diálogo e interacción con Instituciones nacionales e internacionales, OSC, etc. |
| 1 | SEDESOL/ INDESOL | | | | | | | |
| 2 | INMUJERES | | | | | | | |
| 3 | Comisión Nac. de Pueblos Indígenas | | | | | | | |
| 4 | GOBERNACIÓN | | | | | | | |
| 5 | RELACIONES EXTERIORES | | | | | | | |
| 6 | HACIENDA y CREDITO PÚBLICO | | | | | | | |
| 7 | AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN | | | | | | | |
| 8 | COMUNICACIONES Y | | | | | | | |

| | | | | | | | | |
|----|---|--|--|--|--|--|--|--|
| | TRANSPORTE S | | | | | | | |
| 9 | ECONOMÍA | | | | | | | |
| 10 | EDUCACIÓN PÚBLICA | | | | | | | |
| 11 | SALUD | | | | | | | |
| 12 | TRABAJO Y PREVENCIÓN SOCIAL | | | | | | | |
| 13 | DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO | | | | | | | |
| 14 | MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES | | | | | | | |
| 15 | PROCURADURÍA GRAL DE LA REPÚBLICA | | | | | | | |
| 16 | ENERGÍA | | | | | | | |
| 17 | COMISIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD | | | | | | | |
| 18 | FUNCIÓN PÚBLICA | | | | | | | |
| 19 | CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA | | | | | | | |
| 20 | INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL | | | | | | | |
| 21 | INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIO SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO | | | | | | | |
| 22 | OTRA Cuál | | | | | | | |

10.- De las siguientes opciones, selecciona aquellas que correspondan con la utilidad que tuvieron los apoyos recibidos por su OSC de las Instituciones Públicas del Gobierno Federal en 2015.

| | |
|--|--|
| 1) Continuar trabajando con nuestros grupos de población | 6) Tener vínculos con otras OSC e instituciones públicas del gobierno. |
| 2) Ampliar la cobertura de atención a nuevos beneficiarios | 7) Fortalecer y desarrollar a nuestra OSC |
| 3) Ser más eficientes en el trabajo que realizamos | 8) Diversificar nuestras fuentes de financiamiento |
| 4) Tener mayor información y capacitación | 9) Conocer los derechos y obligaciones que tenemos las OSC. |
| 5) Aumentar la profesionalización de nuestra OSC | 10) Otro Cuál _____ |

11.- De la lista anterior indique el número que corresponda al principal beneficio que obtuvo tu OSC de los apoyos y acciones de fomento recibidas de las instituciones públicas en 2015.

Número [] Por qué _____

Por qué _____

12.- ¿Conoce sus derechos como organización de la sociedad civil? Si () No ().

Mencione cuatro derechos de las OSC

| | |
|-----|-----|
| 1.- | 3.- |
| 2.- | 4.- |

13.- Tacha la o las opciones en que participó tu OSC en 2015

- 1) En órganos de participación y consulta promovidos por las instituciones públicas
- 2) Contraloría social
- 3) En la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, programas y proyectos de las instituciones públicas
- 4) Otro especifique _____

14.- ¿Qué tipo de apoyo necesita tu OSC para continuar trabajando; anota el 1 en el que consideres más importante y 6 el menos importante

| | | |
|-----------------------------------|------------------------|---|
| Recursos económicos | Desarrollo tecnológico | Mayor acceso a la participación ciudadana |
| Capacitación y profesionalización | Trabajo voluntario | Mayor apoyo de las instituciones públicas |

Por qué _____

15.- ¿Conoce la ley de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil, y otras normas inherentes? Si [] No []

Muchas gracias

Anexo 2. Análisis factorial

2007

| Componente | Varianza total explicada | | | | | | | | |
|------------|--------------------------|---------------|-------------|---|---------------|-------------|---|---------------|-------------|
| | Autovalores iniciales | | | Sumas de extracción de cargas al cuadrado | | | Sumas de rotación de cargas al cuadrado | | |
| | Total | % de varianza | % acumulado | Total | % de varianza | % acumulado | Total | % de varianza | % acumulado |
| 1 | 3,132 | 34,803 | 34,803 | 3,132 | 34,803 | 34,803 | 2,832 | 31,469 | 31,469 |
| 2 | 2,585 | 28,722 | 63,524 | 2,585 | 28,722 | 63,524 | 2,477 | 27,527 | 58,996 |
| 3 | 1,932 | 21,461 | 84,986 | 1,932 | 21,461 | 84,986 | 2,339 | 25,990 | 84,986 |
| 4 | ,720 | 7,995 | 92,980 | | | | | | |
| 5 | ,538 | 5,975 | 98,955 | | | | | | |
| 6 | ,063 | ,700 | 99,655 | | | | | | |
| 7 | ,027 | ,294 | 99,950 | | | | 84,9856995069838 | | |
| 8 | ,005 | ,050 | 100,000 | | | | | | |
| 9 | -5,807E-17 | -6,453E-16 | 100,000 | | | | | | |

Método de extracción: análisis de componentes principales.

2010

| Componente | Varianza total explicada | | | | | | | | |
|------------|--------------------------|---------------|-------------|---|---------------|-------------|---|---------------|-------------|
| | Autovalores iniciales | | | Sumas de extracción de cargas al cuadrado | | | Sumas de rotación de cargas al cuadrado | | |
| | Total | % de varianza | % acumulado | Total | % de varianza | % acumulado | Total | % de varianza | % acumulado |
| 1 | 4,195 | 41,949 | 41,949 | 4,195 | 41,949 | 41,949 | 2,907 | 29,071 | 29,071 |
| 2 | 1,612 | 16,124 | 58,073 | 1,612 | 16,124 | 58,073 | 2,708 | 27,079 | 56,150 |
| 3 | 1,395 | 13,950 | 72,023 | 1,395 | 13,950 | 72,023 | 1,567 | 15,669 | 71,819 |
| 4 | 1,085 | 10,849 | 82,872 | 1,085 | 10,849 | 82,872 | 1,105 | 11,053 | 82,872 |
| 5 | ,909 | 9,088 | 91,960 | | | | | | |
| 6 | ,713 | 7,135 | 99,095 | | | | | | |
| 7 | ,071 | ,712 | 99,807 | | | | 82,8717382490763 | | |
| 8 | ,017 | ,166 | 99,974 | | | | | | |
| 9 | ,003 | ,026 | 100,000 | | | | | | |
| 10 | -4,190E-17 | -4,190E-16 | 100,000 | | | | | | |

Método de extracción: análisis de componentes principales.

Varianza total explicada 2015

| Componente | Autovalores iniciales | | | Sumas de extracción de cargas al cuadrado | | | Sumas de rotación de cargas al cuadrado | | |
|------------|-----------------------|---------------|-------------|---|---------------|-------------|---|---------------|-------------|
| | Total | % de varianza | % acumulado | Total | % de varianza | % acumulado | Total | % de varianza | % acumulado |
| 1 | 4,911 | 49,109 | 49,109 | 4,911 | 49,109 | 49,109 | 4,875 | 48,751 | 48,751 |
| 2 | 1,095 | 10,951 | 60,059 | 1,095 | 10,951 | 60,059 | 1,111 | 11,112 | 59,863 |
| 3 | 1,048 | 10,475 | 70,534 | 1,048 | 10,475 | 70,534 | 1,054 | 10,535 | 70,398 |
| 4 | 1,008 | 10,083 | 80,618 | 1,008 | 10,083 | 80,618 | 1,022 | 10,220 | 80,618 |
| 5 | ,901 | 9,014 | 89,632 | | | | | | |
| 6 | ,872 | 8,717 | 98,349 | | | | 80,618 | | |
| 7 | ,126 | 1,258 | 99,607 | | | | | | |
| 8 | ,034 | ,338 | 99,945 | | | | | | |
| 9 | ,005 | ,053 | 99,998 | | | | | | |
| 10 | ,000 | ,002 | 100,000 | | | | | | |

Método de extracción: análisis de componentes principales.

Anexo 3. CONSTRUCCIÓN DE ESCALA

Tomando como referente la variabilidad observada en los valores de los factores conformados a partir del análisis de componentes principales para los diferentes años (2007, 2010 y 2015), se decidió construir los estratos: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto con base en una adaptación a la técnica de Dalenius-Hodge, la cual se describe a continuación:

a) Los valores mínimos y máximos que aportaron a cada componente son vistos, como la menor y la mayor contribución realizada, respectivamente, para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil.¹⁵ En todos los casos, el valor mínimo observado para cada una de las UR corresponde al valor 0 de acciones, es decir, que no realizaron ningún tipo de apoyo. De tal suerte que, se consideraron en estrato muy bajo.¹⁶ Por el contrario, los valores máximos, los cuales asumieron valores extremos y que variaron en función de los valores reportados en cada uno de los apoyos que conformaron el índice correspondiente, se clasificaron en el estrato muy alto.

b) Para la clasificación de las unidades responsables que resultaron con valores intermedios, fuera de los valores extremos (mínimo y máximo) se contempló una clasificación basada en la obtención de un parámetro que permitiera identificar los siguientes estratos: bajo, medio y alta. Este parámetro se obtuvo con la raíz cuadrada del valor máximo, el cual después se dividió en tres partes iguales. Así entonces, el primer parámetro (primer tercio) se convirtió en un referente que permitió clasificar los valores estimados de los apoyos para cada componente como bajos. En este estrato, se clasificaron las UR cuyo valor correspondió a las acciones desde 1 hasta el valor obtenido del primer parámetro. En el segundo estrato, correspondiente al estrato medio, se clasificaron los valores inmediatos del valor de primer parámetro hasta el siguiente parámetro (segundo) y finalmente el estrato alto contiene valores desde el valor inmediato del segundo parámetro hasta

¹⁵ Dada la poca desagregación de la información de apoyos otorgados a las organizaciones de la sociedad civil en 2007 y 2010, los índices construidos se reportan a nivel de ramo administrativo.

¹⁶ Para estos casos, se contempló la asignación de la categoría nula, pero se considera que ésta (categoría) no hace referencia a los aportes que los valores absolutos hace al análisis de componentes principales. En otras palabras, si bien no se otorgaron todos los tipos de apoyo en todas las UR, esta situación es considerada en la construcción de los componentes principales, que posteriormente definen los apoyos significativos para los índices construidos.

el tercer parámetro. Con excepciones, este tercer estrato tuvo como tope el valor previo al máximo (muy alto).

Cuadro XXX. Rangos de los estratos propuestos para los índices construidos.

| Rango | Estrato |
|--|----------------|
| Mínimo | Muy bajo |
| > Mínimo - Primer parámetro | Bajo |
| > Primer parámetro - Segundo parámetro | Medio |
| > Segundo parámetro - Tercer parámetro * | Alto |
| Máximo | Muy alto |

Fuente: Elaboración propia

* Cuando se requiere, el estrato alto se recorrió hasta el valor inmediato al valor máximo, último estrato.

Anexo 4. Matriz de Misión y visión de las entidades y dependencias de la APF

| Institucion | Misión | Visión | Acciones de Fomento | Privilegiar |
|---------------------------------------|---|--|--|--|
| DESARROLLO SOCIAL | Contribuir a la construcción de una sociedad en la que todas las personas, sin importar su condición social, económica, étnica, física o de cualquier otra índole, tengan garantizado el cumplimiento de sus derechos sociales y puedan gozar de un nivel de vida digno, a través de la formulación y conducción de una política de desarrollo social que fomente la generación de | México es un país incluyente, con cohesión social y que cuenta con un desarrollo sustentable, en el que las políticas de protección social sólidas y diferenciadas permiten que las personas de los sectores sociales más desprotegidos ejerzan efectivamente todos sus derechos y se desarrollen en igualdad de | 1) Apoyo económico, 2) Capacitación, 3) Difusión y comunicación, 4) Concertación, coordinación y vinculación, 5) Convenios, 6) Servicios, 7) Asesoría. | 1) Dotar recursos para proyectos productivos, 2) Recursos para programas de desarrollo e inclusión social, 3) Capacitación, 4) Asistencia social, % Convenios, concertación y vinculación. |
| RELACIONES EXTERIORES | La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene como misión conducir la política exterior de México mediante el diálogo, la cooperación, la promoción del país y la atención a los mexicanos en el extranjero, así como coordinar la actuación internacional del Gobierno de la República. | La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene como visión hacer de México un país con una presencia constructiva en el mundo, a través de una política exterior responsable y activa que promueva el cumplimiento de las Metas Nacionales desde una institución fortalecida e innovadora. | 1) Capacitación sobre las actividades que pueden realizar las OSC a nivel internacional. 2) Concertación, coordinación y vinculación y 3) apoyo económico para actividades de vinculación internacional. | |
| SECRETARIA DE GOBERNACIÓN | Contribuir a la gobernabilidad democrática y el desarrollo político de México a través de una buena relación del Gobierno Federal con los Poderes de la Unión y los demás niveles de gobierno para garantizar la seguridad nacional, la convivencia armónica y el bienestar de los mexicanos en un Estado de Derecho. | Ser el motor principal para que México tenga una <u>sociedad abierta, libre, plural, informada y crítica, con una sólida cultura democrática y una amplia participación ciudadana</u> ; reconociendo que el Estado de Derecho es la única vía que permite a los mexicanos vivir en armonía. | 1) Apoyos económicos para OSC que trabajan participación ciudadana, 2) Capacitación sobre la legislación, los derechos ciudadanos, 3) Concertación coordinación y vinculación (observación ciudadana, rendición de cuentas,) 3) Convenios para el fortalecimiento y desarrollo de las OSC. | |
| HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO | La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene como misión proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública, con el propósito de consolidar un país con crecimiento económico de calidad, equitativo, incluyente y sostenido, que fortalezca el bienestar de las y los mexicanos. | La visión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consiste en ser una institución vanguardista, eficiente y altamente productiva en el manejo y la administración de las finanzas públicas, que participe en la construcción de un país sólido donde cada familia mexicana logre una mejor calidad de vida. | 1) Apoyo en especie (reglamentación fiscal particular para las organizaciones de la sociedad civil, pues al no tener objetivos de lucro, no debe dárseles trato de empresas). 2) Capacitación para el manejo de los recursos, contabilidad, rendición de cuenta y pago de impuestos. 3) Acciones de concertación, vinculación y coordinación. | |
| AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARR | Promover el desarrollo integral del campo y de los mares del país que permita el aprovechamiento sustentable de sus recursos, el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones, la generación de empleos atractivos que propicien el arraigo en el medio rural y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos para consolidar el posicionamiento y la conquista de nuevos mercados, atendiendo a los requerimientos y exigencias de los consumidores. | México cuenta con una Sociedad Rural que goza de calidad de vida atractiva y con diversidad de oportunidades de desarrollo así como un Sector Agroalimentario y Pesquero rentable y sustentable que ofrece alimentos accesibles, sanos y de calidad a sus habitantes. | 1) Apoyos económicos, (Proyectos productivos con la organización de productores), 2) capacitación técnica para aumentar la producción y la productividad, 3) convenios que permitan a los productores establecer relaciones de trabajo con otras instituciones de la administración pública federal. 4) concertación, coordinación y vinculación | Peso en orden descendente: económico, capacitación técnica y después las dos siguientes |

| | | | |
|-------------------------------------|---|--|---|
| COMUNICACIONES Y TRANSPORTES | Promover sistemas de transporte y comunicaciones seguros, eficientes y competitivos, mediante el fortalecimiento del marco jurídico, la definición de políticas públicas y el diseño de estrategias que contribuyan al crecimiento sostenido de la economía y el desarrollo social equilibrado del país; ampliando la cobertura y accesibilidad de los servicios, logrando la integración de los mexicanos y respetando el medio ambiente. | Ser una dependencia eficiente en su gestión rectora del Sector, que garantice al país infraestructura de comunicaciones y transportes moderna y suficiente, que promueva la prestación de servicios de calidad y competitivos, que responda a las expectativas de la ciudadanía y a las tendencias de la globalización, contribuyendo con ello al desarrollo sustentable del país, preservando el medio ambiente y la seguridad. | 1) Apoyo económico, 2) Apoyo en especie, 3) Convenios y 4) Concertación, Coordinación y Vinculación. Esta Secretaría podría abrir el espacio a la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y los empresarios del transporte para recibir algún tipo de apoyo económico o en especie. |
| SECRETARIA DE ECONOMIA | Nuestra misión es fomentar la productividad y competitividad de la economía mexicana mediante una innovadora política de fomento industrial, comercial y de servicios, así como el impulso a los emprendedores y empresas, fincado en la mejora regulatoria, la competencia de mercado y la diversificación del comercio exterior, para lograr el bienestar de los consumidores, un mejor ambiente de negocios, fortalecer el mercado interno y la atracción de inversión nacional y extranjera, que mejore las condiciones de vida de los mexicanos. | Nuestra visión es ser una dependencia que contribuye a generar las condiciones económicas para mantener a México en su máximo potencial, de una manera cercana a la gente, abierta y transparente, con emprendedores que estimulan una cultura innovadora, de apego a la formalidad y empresas productivas y competitivas, que participan en mercados eficientes con consumidores fortalecidos. | 1) Apoyo económico, 2) capacitación técnica, para la producción y productividad, el acceso a financiamiento y manejo administrativo, 3) concertación, coordinación y vinculación, 4) Convenios, 5) Asesoría y 6) Servicios |
| EDUCACIÓN PÚBLICA | Crear condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden. | En el año 2030, cada mexicano cuenta con una educación moderna, de calidad a través de la cual se forma en conocimientos, destrezas y valores. | Todos los programas de apoyo de la SEP a organizaciones de la sociedad civil están enfocados a la difusión de la cultura y el arte. Podrían ubicarse en eficiencia terminal, programas de regulación. En este caso el apoyo económico es cuantioso, no así otras actividades de fomento. 1) Apoyo económico, 2) convenios, 3) Concertación, coordinación y vinculación. (Regularización y eficiencia terminal). |
| SALUD | Establecer las políticas de Estado para que la población ejerza su derecho a la protección a la salud. | Un Sistema Nacional de Salud Universal, equitativo, integral, sustentable, efectivo y de calidad, con particular enfoque a los grupos de la población que viven en condición de vulnerabilidad, a través del fortalecimiento de la rectoría de la autoridad sanitaria y la intersectorialidad; de la consolidación de la protección y promoción de la salud y prevención de enfermedades, así como la prestación de servicios plurales y articulados basados en la atención primaria; la generación y gestión de recursos adecuados; la evaluación y la investigación científica, fomentando la participación de la sociedad con corresponsabilidad. | 1) Apoyo económico para la salud preventiva a través del trabajo directo con la población. 2) apoyo económico para la formación de promotores comunitarios, 3) Apoyo en especie, 4) Capacitación, 5) Convenios, 6) Servicios, 7) Coordinación concertación y vinculación. En este caso se podría dar un valor de 10% a cada actividad, porque la salud exige acciones integrales y sistémicas. |

| | | | |
|--|--|---|---|
| <p>DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO</p> | <p>Contribuir al desarrollo nacional y sectorial, mediante la elaboración, instrumentación y difusión de políticas públicas y estrategias que consideren criterios de innovación, calidad de vida, sustentabilidad y certeza jurídica, a través de procesos de coordinación y concertación que permitan el aprovechamiento de la vocación y el potencial productivo del territorio, la generación de vivienda digna y el desarrollo agrario.</p> | <p>Un país en el que la ciudadanía abrigue una auténtica preocupación por proteger y conservar el medio ambiente y utilizar sustentablemente los recursos naturales conciliando el desarrollo económico, la convivencia armónica con la naturaleza y la diversidad cultural.</p> | <p>1) Convenios, 2) Concretación, coordinación y vinculación, 3) apoyo económico, 4) Comunicación y difusión.</p> |
| <p>MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES</p> | <p>Incorporar en los diferentes ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales del país, conformando así una política ambiental integral e incluyente que permita alcanzar el desarrollo sustentable.</p> | <p>Un país en el que la ciudadanía abrigue una auténtica preocupación por proteger y conservar el medio ambiente y utilizar sustentablemente los recursos naturales conciliando el desarrollo económico, la convivencia armónica con la naturaleza y la diversidad cultural.</p> | <p>1) Capacitación, 2) Comunicación y difusión, 3) concertación, coordinación y vinculación,</p> |
| <p>PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA</p> | <p>Contribuir a garantizar el Estado democrático de Derecho y preservar el cumplimiento irrestricto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante una procuración de justicia federal eficaz y eficiente, apegada a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos, en colaboración con instituciones de los tres órdenes de gobierno y al servicio de la sociedad</p> | <p>Institución de Procuración de Justicia eficiente, eficaz y confiable, integrada por servidores públicos éticos, profesionales y comprometidos; sólidamente organizada bajo un enfoque integral y operativamente ágil; con contundencia legal y cercana a la sociedad, que coadyuve al desarrollo del país y al disfrute de las libertades y derechos en la Nación.</p> | <p>1) Espacios de contraloría social, 2) Capacitación, 3) Comunicación y Difusión, 4) Asesoría y 5) Concertación, coordinación y vinculación.</p> |

| | | | |
|---|--|---|---|
| ENERGÍA | Conducir la política energética del país, dentro del marco constitucional vigente, para garantizar el suministro competitivo, suficiente, de alta calidad, económicamente viable y ambientalmente sustentable de energéticos que requiere el desarrollo de la vida nacional. | Una población con acceso pleno a los insumos energéticos, a precios competitivos; con empresas públicas y privadas de calidad mundial, operando dentro de un marco legal y regulatorio adecuado. Una población con acceso pleno a los insumos energéticos, a precios competitivos; con empresas públicas y privadas de calidad mundial, operando dentro de un marco legal y regulatorio adecuado. | 1) Difusión y comunicación, 2) Concertación, Coordinación y Vinculación, 3) Convenios. |
| COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD | Conducir la política energética del país, dentro del marco constitucional vigente, para garantizar el suministro competitivo, suficiente, de alta calidad, económicamente viable y ambientalmente sustentable de energéticos que requiere el desarrollo de la vida nacional. | Una población con acceso pleno a los insumos energéticos, a precios competitivos; con empresas públicas y privadas de calidad mundial, operando dentro de un marco legal y regulatorio adecuado. Una población con acceso pleno a los insumos energéticos, a precios competitivos; con empresas públicas y privadas de calidad mundial, operando dentro de un marco legal y regulatorio adecuado. | 1) Difusión y comunicación, 2) Concertación, Coordinación y Vinculación, 3) Convenios. |
| CONACYT | Hacer del conocimiento y la innovación una palanca fundamental para el crecimiento económico sustentable de México, que favorezca el desarrollo humano, posibilite una mayor justicia social, consolide la democracia y la paz, y fortalezca la soberanía nacional | México, destaca por haber logrado un incremento importante en sus niveles de productividad y competitividad, al encontrarse en una ruta clara hacia una economía basada en el conocimiento. El cumplimiento del PND, a través de la suma de los esfuerzos de todos los actores del SNCTI sentó las bases para la generación de capacidades que lo han llevado a transitar a la economía del conocimiento. | 1) Apoyo económico, 2) comunicación y difusión, 3) Convenios, 4) Concertación, coordinación y vinculación |
| IMSS | S/I Se puede tomar de la Sría de Salud | S/I Se puede tomar de la Sría de Salud | 1) Servicios, 2) Capacitación, 3) Comunicación y Difusión. |
| ISSSTE | Misión y visión de áreas específicas internas de la institución | Misión y visión de áreas específicas internas de la institución | 1) Servicios, 2) Capacitación, 3) Comunicación y Difusión. |

Anexo 5. Reglas de operación

Descripción Reglas de operación

Se revisaron las Reglas de Operación (RO) de 34 proyectos de ocho instancias gubernamentales: INDESOL, Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas, INMUJERES, Secretaría de Economía, Secretaría de Salud, SEDATU, SEMARNAT y SEP con el fin de señalar las acciones de fomento y sus características.

Las acciones de fomento que se tomaron en cuenta son: apoyo económico, apoyo en especie, asesorías, capacitación presencial, capacitación a distancia, difusión y comunicación, servicios brindados por el programa, convenios, supervisión, concertación, coordinación y vinculación, así como otros que pudieran contener las RO. Asimismo, se identificaron los requisitos –para OCS- y cómo son dados a conocer los programas para que puedan acceder a ellos.

1) Formas en que una OCS puede ser parte del programa

En este rubro se identificó el carácter que tienen las OCS para la implementación del programa

- a) Mediante la presentación de proyectos con diferentes características de acuerdo al tipo de programa, participan para ser seleccionadas e implementan el programa para hacerla llegar a la población beneficiaria y a su vez pueden fungir como instancias ejecutoras.
- b) Aquellos programas donde las OSC solamente participan como instancias ejecutoras, instancias de apoyo o como coordinadoras institucionales y en la integración de mesas de análisis.

2) Forma de acceso a los programas

Aquí se refiere a la forma en cómo las OSC pueden acceder al programa, ya sea por convocatorias, sitios oficiales electrónicos o solamente por el establecimiento de fechas y horarios de recepción de documentos en las instancias correspondientes. En estos casos, ya sea que las RO contengan estas características o las entidades sean las encargadas de definirlos.

3) Apoyos económicos

Los apoyos económicos consisten en la entrega monetaria para la implementación de los proyectos seleccionados.

- a) Los montos económicos pueden estar desglosados por el tipo de apoyo seguido de las cantidades monetarias correspondientes. En otros casos solo especifica el porcentaje destinado.

El apoyo económico son para proyectos que atienden los rubros de calidad y espacios en la vivienda, servicios básicos y locales, servicios de cuidado y atención infantil, proyectos productivos comunitarios, educativos, de turismo y de naturaleza, familiares e individuales, proyectos dirigidos a las mujeres, proyectos de giro agrícola, pecuario y comercial, servicio o industrial, seminarios de comunidad, vigilancia participativa y promotor forestal comunitario.

También hay montos económicos dirigidos a la infraestructura social comunitaria, infraestructura escolar, construcción de albergues y comedores indígenas, modernización de infraestructura tecnológica, adquisición de mobiliario, material didáctico, material de oficina, accesorios deportivos, pólizas de seguro de responsabilidad civil y daños a terceros, protección civil, situaciones de emergencia y apoyos crediticios.

- b) En otros casos no especifica el monto de apoyo para la OSC sino las cantidades monetarias que recibirá la población a la que va dirigida el programa.

- c) Entrega de apoyos monetarios para el otorgamiento de becas, premios, estímulos y reconocimientos. En estos casos son establecidas las cantidades para la realización de la logística de eventos de premiación, el presupuesto para hospedaje, transporte y el monto de las becas y de los premios.
- d) Hay programas donde no hay apoyo económico.

Apoyo en especie

Los apoyos en especie son los apoyos alimenticios, material y equipo deportivo, artículos de aseo personal, material escolar, seguros contra accidentes y en algunos casos dentro de las reglas de operación se considera por apoyo en especie lo técnico, operativo, asesoría, materiales y capacitación. Hay programas que no reciben apoyo en especie.

4) Asesorías

En este rubro las asesorías brindadas pueden ser para el apoyo del diseño del proyecto, y estatus de las solicitudes, para pedir información de la operación del programa y del contenido de las reglas de operación. También se puede otorgar asesoría para realizar los informes de reporte y la ejecución de las actividades. Finalmente, también para pedir asesoría sobre los derechos y obligaciones. No todos los programas especifican si cuentan con asesorías.

5) Capacitación presencial

Hay programas que implementan capacitación para el diseño e implementación del programa y otros donde especifican los montos de los recursos económicos para efectuar las capacitaciones. En éste último, dependiendo de cada proyecto, en las RO se desglosa el carácter y cantidad del apoyo que va desde el diseño del proyecto, su ejecución, actividades etc. Asimismo, desglosan los temas a los cuales está dirigida la capacitación. Estos pueden ser por medio de talleres, cursos, diplomados,

videoconferencias apoyadas en guías de apoyo, pero en la mayoría de los casos no ejemplifica el tipo de capacitación ni los materiales que usarán.

Algunos programas implementan capacitación para la contraloría social y de participación social, en otros es en forma de cascada o de tipo empresarial. Finalmente, hay reglas de operación que señalan que las entidades serán las encargadas de definir la capacitación.

Los temas de capacitación que se presentan en las diferentes RO de los programas son:

Acciones de prevención y minoración de desastres, beneficio familiar y comunitario; Perspectiva de género; Organización, autogestión, enfoque de género y liderazgo, consolidación de gobiernos en los pueblos indígenas, apoyo para la conversión a instancias legalmente reconocidas, profesionalización en el sector finanzas, entre otros.

Hay programas que no especifican o no brindan capacitación.

6) Capacitación a distancia

En este rubro son pocas las instancias que especifican si hay capacitación a distancia. En el caso de los programas que lo señalan, es definida por la entidad correspondiente del programa.

7) Difusión y comunicación.

En este rubro, en todos los documentos revisados consideran como difusión la publicación de las Reglas de Operación y en los sitios electrónicos oficiales de las entidades e instancias correspondientes. Los tipos de difusión y comunicación son:

- a) Los medios masivos de comunicación tales como la radio, la televisión y la prensa, los boletines de prensa, radiodifusoras indígenas (en español y en diferentes lenguas indígenas), medios de comunicación impresos, eventos, foros, talleres con la comunidad científica y empresarial.

- b) Las entidades definen los medios de difusión y comunicación en coordinación con otras instituciones. Solo en el caso del programa de atención a Jornaleros agrícolas se complementa con sedes de atención como medio de difusión.
- c) La publicación en las RO y sitios web oficiales son a nivel nacional. Hay programas que solo señalan este mecanismo como medio de difusión.

8) Servicios

En el caso de los programas que remiten a los servicios, ninguna de sus RO los enlista dentro del mismo documento, sino que aluden al documento “Lecturas recomendadas” que se encuentra en el sitio oficial de INDESOL. Finalmente, el resto de los programas no aluden ni a este documento ni a los servicios que brindan.

- a) Los servicios comprendidos consultados en las “Lecturas recomendadas” abarcan desde el diseño del proyecto hasta su evaluación, o aquellos que atienden servicios de mejoramiento e infraestructura comunitaria, salud, educación, producción agrícola, asistencia legal, participación y asistencia social, de servicios públicos, de atención infantil, infraestructura, pavimentación de calles, creación de puentes peatonales, prevención de violencia, etc. Los programas pueden contener desde 3 servicios hasta 139.

9) Convenios

Los programas establecen diferentes tipos de convenios: convenios de concertación, coordinación y colaboración con diferentes instancias, instituciones y con los beneficiarios.

Existen convenios de conformación, con instituciones de educación pública y privada, organismos y entidades nacionales, internacionales y multilaterales o asociaciones deportivas u organismos gubernamentales o con personas morales legalmente constituidas, dependencias y entidades de administración pública federal, así como con instancias de otros sectores.

Otros programas no establecen ningún tipo de convenio.

10) Supervisión

En este rubro hay acciones de supervisión que son directas (visitas y de seguimiento operativo), o las entidades de ejecutar el programa son las encargadas de definir el seguimiento.

a) Las supervisiones tienen diferentes características:

- i) Directas: visitas de campo, supervisión o inspección –en algunos depende del presupuesto que tenga asignado el programa- así como inspección documental.
- ii) Función: supervisar y dar seguimiento a la correcta aplicación de los recursos asignados, las acciones ejecutadas, resultados, indicadores y metas alcanzadas.
- iii) Actividades: identificación de problemas, necesidades, propuestas de mejoramiento, aprovechamiento de patrimonio mobiliario, promoción de participación ciudadana
- iv) Metodologías diseñadas por las instancias o establecidas en las RO.
- v) Mecanismos de control: Informes de avances, comunicaciones escritas, actualizaciones de bases de datos de los beneficiarios, informes parciales, de cierre o anuales
- vi) Periodicidad: Supervisiones esporádicas, de mediano y largo plazo, aleatorias, o especiales (en cualquier momento).

b) Por otro lado, están aquellos programas donde las instancias son las que establecen la supervisión y seguimiento y se coordinan con la unidad responsable u otras instancias. También participan las entidades federativas para evaluar los resultados, indicadores y metas alcanzadas, la operación y el ejercicio de los recursos.

11) Concertación, coordinación y vinculación

Las RO establecen que se podrá establecer coordinación y vinculación con diferentes actores de la sociedad civil e instancias gubernamentales y cuáles son las acciones que implementarán.

- a) Están aquellos donde las instancias son las que toman las decisiones de concertación, vinculación y los mecanismos de coordinación y /o establecen acciones de coordinación con otras instituciones para:
 - i) Garantizar que las acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal. Asimismo, buscan potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, detonar la complementariedad y reducir gastos administrativos, identificación de vínculos que compartan un mismo ámbito territorial y puedan complementarse.
 - ii) Establecen acciones de coordinación con los gobiernos, entidades federativas y municipios, dependencias de los tres órdenes del gobierno, organizaciones institucionales o privadas, dependencias y entidades paraestatales, organismos nacionales e internacionales o multilaterales, sector privado o académico nacional o extranjeras o con personas moralmente de carácter privado legalmente constituida
- b) Finalmente, están aquellos programas que además de que se coordinan y vinculan institucionalmente implementan diferentes acciones:
 - i) Acciones de coinversión con otros programas y fondos federales, incorporación de la población adulta mayor al registro nacional de población, actividades para propiciar la mejora (en coordinación con otras dependencias y organizaciones), realización de talleres, pláticas o atención personalizada de acuerdo a intereses, necesidades y costumbres; atención a discapacidades.

12) Otros

En este apartado sobresale la participación ciudadana como acciones de fomento, así como diferentes tipos de acciones.

- a) Participación ciudadana: contraloría social, comités de contraloría social, red social, participación social y comunitaria, y mesas de análisis.
- b) Además de la participación ciudadana, algunos programas impulsan acciones como la promoción de derechos humanos, de las niñas y niños, de la educación, en temas de género, migración, hábitos saludables, saneamiento básico, contraloría social, cuidado del medio ambiente; apoyos especiales de contingencia y materiales para acciones solidarias. En los programas donde la capacidad presupuestal lo permite, se puede destinar compensaciones económicas a los gestores, voluntarios o promotores de créditos, y establecer sucursales, extensiones y/o agencias.

13) Requisitos para acceder al programa

Los requisitos para que las OSC puedan implementar sus proyectos dependen de cada programa. En algunos programas hay similitudes y diferencias sustanciales, mientras que otros solo señalan algunos requerimientos para poder acceder. Cabe señalar que, en algunos programas, en el apartado de anexos presentan los formatos de solicitud, especifican las características de los documentos a entregar (por ejemplo, qué documentos son válidos para como identificación oficial, pasaporte, credencial de elector, etc.), o las características de los proyectos (por ejemplo, en infraestructura las características del inmueble). En todos los programas se establece que no debe haber parentesco o relación con funcionarios del gobierno. Estos datos están desglosados en el cuadro de acciones de fomento.

Entre los requisitos más frecuentes son:

- ❖ Presentación de proyectos
- ❖ Solicitud de apoyo
- ❖ Entrega informe anual OSC
- ❖ Documento de Situación Fiscal / Comprobante de domicilio
- ❖ No recibir apoyos de otros programas
- ❖ Sin irregularidades o incumplimientos
- ❖ Acta constitutiva
- ❖ CLUNI
- ❖ Identificación del representante legal
- ❖ Registro SHCP
- ❖ Cumplimiento de obligaciones fiscales
- ❖ Estado de cuenta bancario/ apertura de cuenta bancaria
- ❖ Manifiestar que no se encuentran ni se encontrarán bajo los supuestos del artículo 8 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
- ❖ Comprobar años de gestión (entre dos a cinco años)
- ❖ Descripción sobre trayectoria y experiencia de la OSC

Otros requisitos

- ❖ Cuestionario único de información socioeconómica
- ❖ Estar inscritos en el Directorio Nacional de las Instituciones de Asistencia Social
- ❖ Disposición de predio
- ❖ Cédula del proyecto
- ❖ Escritura pública del inmueble
- ❖ Libertad de gravámenes
- ❖ Derechos de propiedad
- ❖ Apoyo de fideicomisos
- ❖ Uso de TIC's
- ❖ Propuesta de nóminas de entrenadores
- ❖ Propuestas de planeación de eventos como premiaciones
- ❖ Documentos internos CONADE y SEP
- ❖ Copia RUD
- ❖ Inventario general que garantice la operación del programa y plantilla de recursos humanos para el recurso financiero que solicita
- ❖ Organigrama de la institución con cargos y nombres, más lo demás que determine la instancia normativa
- ❖ Ser indígena y comprobar mediante el reconocimiento de la comunidad
- ❖ Manifestar la necesidad de recibir el apoyo del programa

- ❖ Acreditar identidad
- ❖ Tener bajo la responsabilidad al personal requerido
- ❖ Solicitud de acceso al programa
- ❖ Acreditación del tiempo de realizar actividad que le da carácter de población al objetivo
- ❖ Habitar en algún núcleo agrario
- ❖ Justificación de ampliación y escalamiento
- ❖ No haber recibido el apoyo en los 5 ejercicios fiscales, justificación de ampliación y escalamiento
- ❖ Entre otros