

Metodologías para la identificación y promoción
de **buenas prácticas** en
transparencia, rendición de cuentas y controlaría social
desarrolladas por **OSC**



Metodologías para la identificación y promoción
de buenas prácticas en
transparencia, rendición de cuentas y controlaría social
desarrolladas por **OSC**

Metodologías para la identificación y promoción de buenas prácticas de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social, desarrolladas por OSC

Título derivado del proyecto: Estudio sobre las metodologías para la recuperación de buenas prácticas de las OSC en las investigaciones financiadas por el PCS del Indesol en el periodo 2006-2011: Características, tendencias y áreas de oportunidad.

2012 México, Distrito Federal.
Primera edición.

Autores:

José Martín Hernández Flores
Sandra Verónica Guerrero Castillo
Isabel Jasso Meneses
Arturo Guillermo González Dorantes

Coordinadora General de EDHUCAC:

María Eugenia Reza Cervantes

Corrección de estilo:

Germán Abraham Becerra Romero

Diseño:

Marcos Euriel Dávalos Casas

©

ISBN

EDHUCAC Centro Mexicano de Estudios para Desarrollo Humano,
Comunitario y Gestión Pública AC
Calle Andalucía No. 236 Int. 4, Col. Álamos, C. P. 03400 Del. Benito Juárez, DF.

Indesol
Instituto Nacional de Desarrollo Social



“La presente obra fue realizada con el apoyo del Instituto Nacional de Desarrollo Social a través del Programa de Coinversión Social en su Convocatoria de la Vertiente de Investigación Social 2012”

**El más sincero agradecimiento para las OSC
que nos brindaron generosamente la información:**

Centro Mexicano para la Filantropía, AC
Fundación Merced, AC
Construyendo Organizaciones Civiles Transparentes, Confío, AC
Transparencia Mexicana, AC
ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, AC
Más Sociedad, Centro Virtual para el Desarrollo de Ciudadanía y
Organizaciones de la Sociedad Civil

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	8
II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	14
III. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE REFERENCIA	16
III.1 Los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social	16
III.1.1 Transparencia y rendición de cuentas: coincidencias y divergencias	16
III.1.2 Transparencia focalizada	20
III.1.3 Transparencia y rendición de cuentas social	22
III.1.4 La contraloría social: vigilancia ciudadana de la actividad pública	24
III.1.5 Las organizaciones de la sociedad civil y su vinculación con la transparencia y rendición de cuentas	31
III.2 El marco normativo para la transparencia, rendición de cuentas y contraloría social	36
III.2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como base para la construcción de un sistema para la transparencia y la rendición de cuentas	36
III.2.2 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG)	41
III.2.3 Ley de Fomento de las OSC. Las Organizaciones de la Sociedad Civil como sujetos obligados	44
III.2.4 Fundamentos normativos de la contraloría social	48
IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	52
IV.1 Tipo de investigación	52
IV.2 Hipótesis y preguntas de investigación	52
IV.3 Ruta crítica	53
V. BUENAS PRÁCTICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTRALORÍA SOCIAL EN LAS OSC	55
V.1 La incorporación del concepto de “buenas prácticas” en el sector de la OSC	56
V.2 Abordajes metodológicos de “buenas prácticas” en transparencia y rendición de cuentas en las OSC	60
V.3 Caracterización y análisis de las buenas prácticas	65
V.3.1 Cemefi, AC	65
a. Marco de la Organización	65
b. Caracterización de la metodología	68
c. Áreas de oportunidad y retos	76

V.3.2 Construyendo Organizaciones Civiles Transparentes, Confío, AC	77
a. Marco de la Organización	77
b. Caracterización de la metodología	79
c. Áreas de oportunidad y retos	91
V.3.3 Fundación Merced, AC	91
a. Marco de la Organización	91
b. Caracterización de la metodología	93
c. Áreas de oportunidad y retos	100
V.3.4 Transparencia Mexicana, AC	103
a. Marco de la Organización	103
V.3.4.1 Programa de Integridad de la Gobernanza Climática	107
a. Caracterización de la metodología	107
b. Áreas de oportunidad y retos	113
V.3.4.2 Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG).	114
a. Caracterización de la metodología	114
b. Áreas de oportunidad y retos	120
V.3.4.3 Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO).	121
a. Caracterización de la metodología	121
b. Áreas de oportunidad y retos	125
V.3.4.4 Monitoreo de contrataciones.	126
a. Caracterización de la metodología	126
b. Áreas de oportunidad y retos	129
V.3.5 ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, AC	130
a. Marco de la Organización	130
b. Caracterización de la metodología	132
c. Áreas de oportunidad y retos	137
V.3.6 Más Sociedad, Centro Virtual para el Desarrollo de Ciudadanía y Organizaciones de la Sociedad Civil	138
a. Marco de la Organización	138
b. Caracterización de la metodología	140
c. Áreas de oportunidad y retos	143
VI. METODOLOGÍAS SISTEMATIZADAS: ANÁLISIS COMPARATIVO	145
VII. CONCLUSIONES	150
BIBLIOGRAFÍA	161
Directorio de OSC participantes	164
ANEXOS	165
A) Matriz de categorización para la identificación de metodologías de promoción de buenas prácticas	165
B) Cuestionario para identificación de metodologías y estrategias de promoción de buenas prácticas. Versión para OSC con metodologías dirigidas a otras OSC	166
C) Cuestionario para identificación de metodologías y estrategias de promoción de buenas prácticas. Versión para OSC que han desarrollado estrategias y metodologías para la vigilancia de la política pública	168

Introducción

I. INTRODUCCIÓN

La transparencia y la rendición de cuentas son conceptos que han ido permeando los ámbitos político y social a nivel internacional. En nuestro país, en el año 2002, a partir de la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y la creación del ahora Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), se convierten en términos fundamentales y necesarios para el análisis y el debate de la democracia mexicana.

Esto es así porque en la construcción de la definición de estos conceptos y su proceso de consolidación como mecanismos éticos y vinculantes para la construcción de una cultura democrática subyace una larga historia de negociaciones y tensiones entre gobernantes y gobernados.

Si bien en este proceso de construcción de democracia es fundamental partir del cumplimiento de los derechos consagrados en nuestra constitución, así como de los instrumentos jurídico-administrativos que de ella se derivan, es imprescindible favorecer y promover de manera real y comprometida la participación ciudadana; es decir, la construcción de una cultura de la legalidad, de respeto, de honradez y confianza, será posible en la medida que existan los mecanismos y espacios a partir de los cuales los ciudadanos participemos de este derecho y de esta responsabilidad. En este orden de ideas cabe señalar que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han jugado un importante papel en la promoción de estos mecanismos.

Es a partir de este interés que surge la presente investigación, en tanto que interesa analizar la manera en que las denominadas OSC han asumido el reto de participar y promover acciones que contribuyan a la construcción de una cultura de la transparencia, rendición de cuentas y contraloría social. Para este fin se propone establecer un marco conceptual que permita identificar las atribuciones y responsabilidades de las OSC en el tema que nos ocupa, para que en función de esto sea posible identificar prácticas y ámbitos de actuación de las organizaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social, y finalmente sistematizar los abordajes metodológicos de seis OSC que promueven entre su propio sector y entre la ciudadanía estos temas.

Cabe señalar que durante el proceso de la investigación se identificaron dos líneas distintas en que las OSC promueven la transparencia y rendición de cuentas. Por un lado, se encuentran OSC de segundo piso, cuya labor es predominantemente de apoyo y fortalecimiento a otras OSC, a través de acciones de asesoría, capacitación, diagnóstico, y desarrollo institucional. En esta línea se seleccionaron cuatro OSC, a saber: El Centro Mexicano para la Filantropía, Cemefi, AC (vale la pena aclarar que Cemefi no brinda capacitación a las OSC para fortalecer las áreas de oportunidad identificadas en su diagnóstico de desarrollo institucional), Fundación Merced, AC, Confío, Construyendo Organizaciones Civiles Transparentes, AC, las cuales han desarrollado metodologías dirigidas a diagnosticar el grado de desarrollo y fortalecimiento institucional, así como el nivel de transparencia y rendición de cuentas con el que cuentan las OSC. Finalmente se aborda el caso de Mas Sociedad, Centro Virtual para el Desarrollo de Ciudadanía y Organizaciones de la Sociedad Civil, que no cuenta con una metodología propia para el diagnóstico del grado de desarrollo institucional, pero sirve como puente al poner a disposición y promover entre las OSC las metodologías de otras organizaciones como Cemefi.

Por otro lado, se identificaron OSC cuya labor fundamental en materia de transparencia y rendición de cuentas, se centra en el desarrollo y aplicación de una serie de estrategias y metodologías dirigidas a la vigilancia de las políticas públicas en diversas materias, así como la difusión de sus resultados. Las OSC participantes en la investigación en esta dimensión de la transparencia y rendición de cuentas son: Transparencia Mexicana, AC y ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, AC.

El presente documento se estructuró en seis apartados. El primero corresponde a la presente introducción; en el segundo se presentan los objetivos, así como las contribuciones que se derivan de la presente investigación a la problemática abordada; el tercero tiene la finalidad de ofrecer algunos elementos que permitan una mayor comprensión y distinción de los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social. Se definen y establecen las diferencias y relaciones de cada uno de ellos, ya que algunos autores nos advierten de la importancia

de identificar las distinciones entre estos, toda vez que no son lo mismo y tienen distintas implicaciones. Adicionalmente se abordan los conceptos de transparencia focalizada y el de rendición de cuentas social, así como sus implicaciones para la efectividad de la transparencia y la rendición de cuentas. Incluye una breve caracterización de las OSC, a efecto de contar con elementos que permitan, en los siguientes capítulos, una comprensión y valoración más clara sobre las acciones e implicaciones que para el sector de las OSC ha tenido la transparencia y rendición de cuentas.

En ese mismo apartado se desarrolla el marco normativo que sustenta los procesos y mecanismos orientados a la transparencia, la rendición de cuentas y la contraloría social. Para este fin se identifican los elementos de los distintos ordenamientos legales y normativos que dan fundamento al accionar de las organizaciones de gobierno, así como a los derechos de los ciudadanos y de las OSC en estas materias. Se sistematizan algunos puntos de vista relativos a las implicaciones que han tenido para la transparencia y rendición de cuentas, las diversas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG) y la creación del ahora Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Se menciona también el sustento normativo de la contraloría social como un proceso ciudadano para la vigilancia de la política pública.

Por la relevancia que representa para la investigación, se presenta también el marco normativo que regula a las Organizaciones de la Sociedad Civil, como sujetos obligados a la transparencia y rendición de cuentas, para lo cual se hace una breve revisión y reflexión sobre algunos aspectos de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y su reglamento.

El cuarto apartado está destinado a presentar la metodología con que se llevó a cabo la investigación; se describen el tipo de investigación así como las hipótesis y preguntas que se adoptaron para una mejor orientación del proceso investigativo. Se presenta también la ruta crítica y los procedimientos llevados a cabo para el logro de su objetivo.

En el quinto apartado, denominado “Buenas prácticas para la construcción de una cultura de la transparencia, rendición de cuentas y contraloría social en las OSC”, se presentan algunas reflexiones sobre las implicaciones que ha traído consigo la adopción del concepto de “buenas prácticas” en el sector de las OSC, así como algunas experiencias metodológicas de este sector dirigidas a identificar y promover las “buenas prácticas” en materia de transparencia y rendición de cuentas.

En el sexto apartado se proponen elementos para el análisis de las diversas maneras en que las OSC participan en la construcción de una cultura de la transparencia, rendición de cuentas y contraloría social, esto basado en el análisis de la información de las seis OSC participantes en la investigación. Cuatro de estas organizaciones tienen su sede en el DF, pero su alcance llega a otros estados de la República Mexicana. Las otras dos no tienen sede física en el DF, pero sus acciones presenciales y virtuales tienen impacto en el DF y otros estados.

Finalmente se presentan las conclusiones derivadas del análisis de la información obtenida, así como algunos planteamientos relevantes para estimular la investigación en distintos aspectos en los que aún, a juicio de los autores del presente trabajo, se requiere profundizar y enriquecer el conocimiento en la materia.

Objetivos de la investigación

II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo general

- Realizar una descripción y análisis de las características, tendencias y áreas de oportunidad de las diversas metodologías utilizadas para promover y recuperar buenas prácticas en materia de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social, observadas en las OSC en el Distrito Federal.

Objetivos específicos

- Generar un marco de referencia que recupere enfoques teóricos, conceptuales y metodológicos en buenas prácticas de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social en el Distrito Federal.
- Recuperar y sistematizar metodologías sobre buenas prácticas en transparencia, rendición de cuentas y contraloría social, desarrolladas y/o utilizadas por OSC en el Distrito Federal.
- Identificar características, tendencias y áreas de oportunidad de las metodologías sistematizadas.
- Difundir los resultados de la investigación.

Contribuciones a la problemática

En la presente investigación se propone analizar y describir las metodologías para la recuperación de buenas prácticas de las OSC, a fin de dar cuenta de las perspectivas, criterios e indicadores utilizados para este propósito. Este ejercicio permitirá:

1. Identificar las diversas metodologías que las OSC han estado utilizando para recuperar buenas prácticas en transparencia, rendición de cuentas y contraloría social.
2. Identificar áreas de oportunidad en las buenas prácticas en transparencia, rendición de cuentas y contraloría social.
3. Sistematizar estándares y/o criterios de buenas prácticas en transparencia, rendición de cuentas y contraloría social utilizados por OSC en el DF.
4. Alentar la producción y profundización de conocimientos en materia de metodologías y criterios para la recuperación de buenas prácticas que contribuyan a la construcción de una cultura de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social.

Marco teórico-conceptual de referencia

III. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE REFERENCIA

III.1 Los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social

III.1.1 Transparencia y rendición de cuentas: coincidencias y divergencias

Diversos autores advierten la importancia de reconocer la diferencia entre los conceptos de transparencia y rendición de cuentas (López y Merino, 2009; Sosa, 2011).

Por su parte, la Comisión Mexicana para el Acceso a la Información Pública, COMAIP, establece la importancia de hacer la distinción entre el acceso a la información y la transparencia:

Resulta importante entender que el acceso a la información y la transparencia son conceptos diferentes, ya que el primero es un derecho fundamental, mientras que la segunda es, además, una política pública gubernamental. (Comisión de Comunicación Social de la Conferencia Mexicana para el acceso a la Información Pública, COMAIP, (s/f): 17)

En efecto, el acceso a la información es un derecho fundamental consagrado en el artículo 6º de la Constitución, cuya modificación ha tenido importantes implicaciones para la rendición de cuentas.

Uno de los riesgos que conlleva la falta de claridad en la distinción entre transparencia y rendición de cuentas es precisamente concebirlos como sinónimos y, por lo tanto, usarlos indistintamente. Tal como plantea Sosa (2011), el problema radica en que ambos conceptos se aplican a una misma parte de la realidad, a un mismo objeto, pero con implicaciones distintas.

El mismo autor señala que probablemente la confusión esté relacionada con el origen histórico de ambos conceptos y en cuanto a su relación con la democracia y el pluralismo:

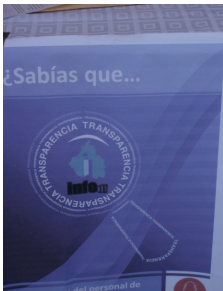
...La transparencia y la rendición de cuentas se encuentran en el corazón de la teoría de la democracia y su desarrollo, a lo largo de los siglos, ha estado siempre vinculado con la idea de dotar a los

governados de medios de control y vigilancia hacia lo que hacen los gobernantes. (Schedler, 2004, y Emmerich, 2004: 67-90).

Otro aspecto a considerar, de acuerdo con Sosa (2011), es el alcance que se les ha dado a ambos conceptos en cuanto a la legitimidad y credibilidad del sistema político, lo que relaciona directamente a los dos conceptos con las nociones de “bien común” y de “interés general”, las cuales también son blanco de diversas interpretaciones:

...La transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común y contribuyen a que los gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares... (Emmerich, 2004: 67-90)

Por otro lado, Olvera considera que la transparencia “...es indirectamente un derecho de los ciudadanos por la vía del derecho a la información, reglamentado en la Ley Federal y en las leyes estatales de Acceso a la Información Pública...” (2009: 7).



En este mismo tenor, para Fox (2007: 663-671), la transparencia se refiere principalmente a “el acceso público a la información”. Desde una perspectiva práctica y descriptiva, la transparencia puede entenderse como un rasgo de la forma en la que actúan las organizaciones públicas. En este orden de ideas, la transparencia implica, por lo tanto, contar con sistemas y mecanismos que permitan generar y difundir información sobre el quehacer de las dependencias de gobierno, pero también sobre actos o productos de actores privados que usan recursos públicos.

Siguiendo el razonamiento anterior, para Sosa (2011:22-23), la transparencia no requiere de la exigencia entre el ente público, que produce y hace accesible la información, y quienes utilizan la información. De aquí, y con base en lo señalado por Fox (2007), Sosa (2011) propone hablar de transparencia “clara” y transparencia “opaca”.

La transparencia “opaca” tiene lugar en la medida en la que la información producida por las organizaciones públicas no describe ni explica sus acciones: qué deciden y cómo lo deciden, entre otros aspectos. Según Sosa (2011: 22-23), incluso se puede contar con enormes cantidades de información, pero ésta constituye sólo un conjunto de datos aislados, imprecisos, que no explican puntualmente el trabajo de la organización.

La transparencia “clara”, por su parte, se refiere a contar con información confiable sobre el desempeño y resultados, así como el uso de los recursos públicos ejercidos por las organizaciones públicas y los funcionarios responsables. En este sentido, y siguiendo lo señalado por Fox (2007):

...La transparencia clara arroja luz sobre el comportamiento institucional, lo que permite que los actores interesados en el desempeño (como diseñadores de políticas públicas, líderes de opinión y beneficiarios de los programas) puedan definir y desarrollar estrategias de mejora o cambio constructivo. (Fox, 2007: 663-671)

La rendición de cuentas constituye una interacción entre gobernantes y gobernados; la relación se caracteriza por ser vinculante y activa, en la medida que surge del derecho de una de las partes, en este caso, de los gobernados; es decir, de los ciudadanos, de las organizaciones sociales, pero también de los órganos de control y vigilancia al interior del propio gobierno; pero también de la obligación de la otra parte de atender los reclamos que se le hagan llegar. Esta vinculación, de acuerdo con Schedler (2004), se fundamenta y adquiere sentido a partir de dos elementos de suma importancia:

...En esencia, en el ámbito político afirmamos que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)”. (Schedler, 2004)

Por su parte, Fox (2007: 663-671) sugiere que en la rendición de cuentas puede hablarse de dos tipos de interacciones: la rendición de cuentas “suave”, caracterizada por una interacción entre gobernantes y gobernados en la que, aún y cuando implica la presentación de cuentas y su justificación por parte de los sujetos obligados, no cabe el castigo a las instituciones y a sus funcionarios. Por su parte, la rendición de cuentas “dura” si implica acciones correctivas y disciplinarias hacia los sujetos obligados, si las cuentas presentadas no cumplen con lo requerido según la valoración de quien recibe las cuentas.

Por otro lado, de acuerdo con Sosa (2011), la rendición de cuentas, ha gozado de presencia histórica:

...la idea de que quienes gobiernan pueden ser llamados a cuentas se ubica en gran parte de los textos políticos desde finales del siglo XVIII y en la mayoría de las constituciones de inspiración liberal y democrática que han sido promulgadas desde entonces. Pero la rendición de cuentas no implicó siempre la publicidad o la visibilidad de los actos de autoridades, o del contenido de las respuestas ofrecidas a los requerimientos de ciudadanos o de otras instancias de gobierno. La rendición de las cuentas podía, incluso, limitarse a lo que la autoridad demandada consideró en cada momento pertinente informar u ofrecer como evidencia. (Sosa, 2011: 25)

En cuanto la interrelación de ambos conceptos, siguiendo el razonamiento de Aguilar (2006), Sosa plantea que “...la transparencia sin la rendición de cuentas resulta inocua y que la rendición de cuentas sin transparencia impide la necesaria contrastación de opiniones y posturas ante evidencias que pueden ser cuestionables” (Sosa, 2011: 26).



Para Olvera, la rendición de cuentas hace referencia a la necesaria lucha ciudadana para establecer controles y contrapesos en el ejercicio del poder. En este sentido, la rendición de cuentas es “...un modelo de relación entre ciudadanos y Estado en el que hay un doble proceso, primero de responsabilización de los actores estatales y, segundo, de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos” (2009: 10).

De acuerdo con este mismo autor, la rendición de cuentas se expresa de distintas maneras y en múltiples niveles. Propone distinguir los siguientes tipos o dimensiones:

- a) Horizontal. Se refiere a los mecanismos de control interno estatal relacionados con el equilibrio de poderes y órganos de control.
- b) Vertical. Hace referencia a las formas en que los gobernantes responden a los ciudadanos. Es una evaluación *post-factum* aplicable a funcionarios electos.
- c) Social. Son los múltiples tipos de presión que los ciudadanos organizados o no, ejercen para obligar a los funcionarios públicos, electos o no, a apegarse a la ley, a cumplir eficientemente con sus obligaciones.
- d) Transversal o diagonal. Tiene que ver con las instituciones en las que ciertos ciudadanos son designados funcionarios con capacidad de decisión para la defensa de derechos ciudadanos. Por ejemplo el Instituto Federal Electoral (Olvera, 2009: 12).

Siguiendo los planteamientos de Olvera (2009), los distintos tipos de rendición de cuentas son complementarios entre sí; es decir, la rendición de cuentas debe contemplarse desde una perspectiva más allá de la dimensión horizontal, del control interno estatal. Para tal efecto se requiere, entre otras cosas, de la participación activa de la sociedad civil que pugne por la aplicación cabal de la ley, así como la apertura de espacios públicos en los cuales se difundan y discutan las principales problemáticas que obstaculizan la transparencia y la rendición de cuentas de los sujetos obligados.

III.1.2 Transparencia focalizada

Hasta el momento hemos reflexionado en torno al debate respecto a que la transparencia y la rendición de cuentas son conceptos diferentes pero íntimamente interrelacionados. Puede decirse que la transparencia es un requisito indispensable para la rendición de cuentas y, en general, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos en materia de participación activa en los asuntos públicos.

En ese orden de ideas, la calidad de la información cobra especial relevancia, pues “sólo los ciudadanos informados adecuadamente son capaces de ejercer plenamente sus derechos políticos y participar activamente en la política e influir en la agenda de gobierno” (Guerrero, 2008: 49). Nos referimos a calidad de la información, al hecho de que ésta “deje de ser una simple acumulación de datos –difícilmente descifrables– y que se le transforme en conocimiento” (Trinidad y Cruz, 2011: 8). Sólo así la información puede llegar a ser un instrumento realmente útil y de interés para un amplio público.

Esta situación nos acerca al concepto de “transparencia focalizada”. Según Trinidad y Cruz Revueltas (2011), la transparencia focalizada consiste en su capacidad para generar información sistematizada por áreas temáticas o rubros específicos. “Su principal objetivo es producir información que si bien puede servir para enriquecer el debate público, sobre todo, está destinada a beneficiar las tomas de decisión que día a día deben efectuar los individuos, tanto en su condición de ciudadanos y servidores públicos como en su calidad de consumidores de bienes y servicios” (Trinidad y Cruz, 2011 : 8).

La transparencia focalizada implica entonces sistematizar, categorizar y/o estandarizar la información para hacerla más accesible y efectiva para la ciudadanía generando, de esta forma, conocimiento que apoye, por un lado, la toma de decisiones y, por el otro, favorezca el ejercicio de los derechos de la ciudadanía para exigir cuentas y participar activamente en los asuntos de interés general.



En ese sentido, la transparencia focalizada pretende responder a dos grandes retos: el de la calidad y el del acceso equitativo de la información; “la transparencia focalizada debe funcionar como un dispositivo que hace visibles los problemas, permite mejorar el desempeño y reducir

los riesgos. Además, tiene como efecto positivo que al generar información sintetizada y accesible se favorece la reducción de las disimetrías y, por ende, se disminuye la inequidad entre aquellos que disponen de un acceso a una abundante y calificada información y quienes sencillamente no lo tienen” (Trinidad y Cruz, 2011: 9).

III.1.3 Transparencia y rendición de cuentas social

Para efectos de la presente investigación, la rendición de cuentas social representa una importante categoría de análisis para una dimensión del proceso de la transparencia y rendición de cuentas, que de origen no estaba contemplada para fines de la investigación. Esto es así porque el foco de ésta estaba dirigido hacia el análisis de los resultados obtenidos de la aplicación de metodologías o modelos desarrollados por OSC de segundo piso, las cuales promueven entre el mismo sector (generalmente entre OSC que brindan distintos servicios a grupos socialmente vulnerables) estas metodologías para diagnosticar el grado de desarrollo institucional, así como la transparencia y rendición de cuentas.

Durante el proceso de construcción del marco teórico-conceptual de referencia se identificó la mencionada categoría, la cual se consideró relevante en el sentido de que permite analizar otra dimensión de la interacción de las OSC con el marco de la transparencia y rendición de cuentas, además de que también se podrá sistematizar el conjunto de prácticas desarrolladas por algunas OSC en esta dimensión. Dichas prácticas se manifiestan a través de una serie de estrategias y metodologías tales como la observación focalizada de programas de gobierno, el estudio sobre el comportamiento del diseño y ejercicio presupuestal de políticas públicas, la difusión pública de resultados y la denuncia, entre otras.

De acuerdo a lo planteado en el Apartado III.1.1, según Olvera (2009), la rendición de cuentas social hace referencia a la presión que ejercen los ciudadanos hacia las instituciones y funcionarios públicos para el cumplimiento de sus obligaciones.

En la rendición de cuentas social participan múltiples actores que, en conjunto, construyen "...un complejo entramado de actores y movimientos sociales que, desde al ámbito de la sociedad civil y a través del espacio público, intervienen en la vida política defendiendo intereses, valores, normas y proyectos políticos diversos y plurales..." (Olvera, 2009: 25).

De acuerdo con el Banco Mundial, la rendición de cuentas social es "...un enfoque que se orienta a la construcción de la rendición de

cuentas con base en la participación cívica, por ejemplo, cuando se presenta una práctica común de los ciudadanos y/o organizaciones de la sociedad civil de participar directa o indirectamente en la promoción de la rendición de cuentas” (World Bank, 2003: 1, citado en Ackerman, 2006: 18).

En tal sentido, la rendición de cuentas social “...se trata de un ‘control’ indirecto de los actores e instituciones políticas, basado en la vigilancia, el estudio, la protesta, el escándalo, la denuncia. Los actores son movimientos sociales y asociaciones diversas (desde organizaciones No Gubernamentales -ONG- hasta grupos empresariales) que usan la ‘voz’ y la acción simbólica (protestas, manifestaciones, desplegados, campañas, cartas) para imponer ‘costos reputacionales’ a los políticos que se corrompen o que abusan de su poder...” (Olvera, 2009: 25).

Como puede observarse, desde esta perspectiva, la rendición de cuentas social implica también una rendición de cuentas vertical, toda vez que resulta en mecanismos de presión para que funcionarios públicos electos, e incluso no electos, respondan a las demandas ciudadanas. Al mismo tiempo, las prácticas de rendición de cuentas social de las OSC y movimientos sociales, además de sensibilizar y crear conciencia social, pueden activar los mecanismos institucionales propios de la rendición de cuentas horizontal que hagan posible la sanción correspondiente.

Para Ackerman, la rendición de cuentas social constituye una serie de mecanismos que son verdaderas ‘alarmas de fuego’ surgidas desde la ciudadanía, mismas que “...se activan cuando los actores externos a las agencias monitoreadas descubren fallas y problemas, y ello obliga a enfocarse en resolver esos problemas con una atención especial. Una patrulla quizás encuentre a un ladrón o un edificio incendiándose en sus vueltas por el barrio, pero la sociedad está presente en todas partes y responde mucho más rápidamente cuando hay un problema. Asimismo, el hecho de que la sociedad pueda hacer ‘sonar la alarma de fuego’ en cualquier instante es un poderoso factor que inhibe la corrupción” (2006: 19).

De acuerdo con Olvera, en la rendición de cuentas social, la práctica más visible es aquella en donde la sociedad civil, ya sea desde

afuera del marco normativo o desde puntos de conexión formal con el gobierno, critica y vigila el accionar del Estado; se trata, entonces, de una acción política desde la sociedad civil que "...se refiere a la intervención de actores sociales en el espacio público en la defensa de derechos, la vigilancia del ejercicio de gobierno y la promoción de nuevas formas de concebir el bien común..." (2009: 26).

Para efectos de la presente investigación, en lo referente a la rendición de cuentas social, se presentarán los casos de Transparencia Mexicana, AC y de ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de cuentas, AC.

III.1.4 La contraloría social: vigilancia ciudadana de la actividad pública

La Contraloría social se define como:

El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes.¹



La contraloría social, tal como indica su definición, constituye un conjunto de acciones ciudadanas cuyo inicio data de la década de 1990, promovida por la Secretaría de la Función Pública. Su alcance es nacional y se realiza en coordinación con los diversos órganos de control de los estados. Su aplicación ha sido básicamente en los programas federales de desarrollo social.

En sus orígenes, la contraloría social constituyó una estrategia que se implementó en el marco de la política social a cargo de

¹ Fuente: Secretaría de la Función Pública. Disponible en [<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/informacion-general-de-cs-uorcs.html>] Fecha de consulta: 8 de julio de 2012.

la Sedesol, específicamente en el Programa Solidaridad, con un esquema operativo muy definido:

La estrategia operativa consistió en nombrar vocales de control y vigilancia en las formas organizativas que se crearon para la participación ciudadana -comités comunitarios y consejos de desarrollo municipal-. Además, se trabajó con una estrategia nacional de difusión del concepto de “vigilancia ciudadana” y de “capacitación en el manejo de controles operativos y de supervisión básicos dirigida a consejos y comités” y se vinculó el control social a los sistemas de atención a quejas y denuncias de las dependencias ejecutoras y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef). Posteriormente, además de continuar ligado a los esquemas de los programas nacionales de desarrollo social, el Programa de Contraloría Social quedó enmarcado en las políticas de modernización administrativa que buscan la retroalimentación del ciudadano para la mejora en la gestión.²

Al igual que otros procesos como la rendición de cuentas y la transparencia, la contraloría social contribuye a la democracia, en la medida en que cuenta con un conjunto de mecanismos que permite a los ciudadanos vigilar de cerca la política pública. De lo que se trata es que los ciudadanos puedan constatar que los funcionarios públicos actúen a favor del interés público y no de sus propios intereses o de intereses de otros. Esta práctica permite identificar irregularidades y actos de corrupción en el ejercicio de la política pública y, lo más importante, identificar a los funcionarios involucrados para que la autoridad deslinde responsabilidades y aplique las sanciones correspondientes.

Los siguientes son los mecanismos con los que cuenta la contraloría social³:

- El proceso electoral mismo (control vertical básico de los sistemas representativos).
- Procesos y medios para obligar al mandato (plebiscitos, formas de revocación del mandato).

2 Fuente: Secretaría de la Función Pública. Disponible en [<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/informacion-general-de-cs-uorcs.html>] Fecha de consulta: 8 de julio de 2012).

3 Ídem.

- Información para que el ciudadano esté en posibilidad de evaluar a su gobierno y uso de ésta por parte de asociaciones ciudadanas y público en general.
- Estructuras de participación social en entes autónomos de gobierno.
- Participación en la elección de los responsables de los organismos autónomos.
- Participación activa en la supervisión y evaluación de los programas y del comportamiento de los servidores públicos para que las políticas públicas se apeguen al interés manifestado por los ciudadanos –en virtud de que la acción de los gobernantes no se realiza directamente sino a través de las instituciones del ejecutivo.
- Mecanismos para hacer llegar a los políticos y al poder judicial la evaluación ciudadana de las políticas públicas y de los burócratas para que éstos puedan sancionarlos o derivar cambios en la ejecución o en la legislación.

La contraloría social, así como otros procesos como la transparencia y la rendición de cuentas, son parte del antídoto contra la corrupción, al mismo tiempo que su práctica contribuye a construir una cultura de la legalidad, honradez y confianza en la sociedad. Los siguientes son algunos de los factores que alientan la corrupción⁴:

- Falta de información sistemática, oportuna, completa y veraz mediante mecanismos y canales de comunicación con el gobernado.
- La ausencia de información provoca también la deficiente cooperación y compromiso de los miembros de la sociedad en la vigilancia del desarrollo de programas, acciones o servicios.

4 Fuente: Secretaría de la Función Pública. Disponible en [<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/informacion-general-de-cs-uorcs.html>] Fecha de consulta: 8 de julio de 2012.

- Exceso de discrecionalidad del servidor público, que se deriva de un abuso de poder.
- Desapego a valores éticos y cívicos por parte de los servidores públicos y de la ciudadanía.
- La participación ciudadana acotada o ausente en la toma de decisiones respecto de procedimientos para solicitar o recibir servicios o programas de gobierno.

Para otros autores como De la Rosa y Winkel (2008), en relación a una mejor comprensión de la contraloría social como derecho ciudadano y como estrategia para la vigilancia, monitoreo y verificación de la política pública, es necesario revisar la implicación del uso y aplicación de cuatro conceptos básicos: Participación Ciudadana, Contraloría Social, Transparencia y Rendición de Cuentas.

La participación ciudadana está asociada inextricablemente a la concepción y ejercicio de democracia que se asuma. De acuerdo a los autores señalados anteriormente:

En una democracia participativa los ciudadanos tienen una mayor participación e influyen en la toma de decisiones políticas [de una manera más activa] que en una democracia formal. Se puede decir que es un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse, de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas. (De la Rosa y Winkel, 2008: 10)

De acuerdo al anterior razonamiento, los mencionados autores sostienen que en México se han producido avances y mecanismos que se han generado en el proceso de transición hacia una democracia, sin embargo, ésta aún no se ha logrado consolidar.

Finalmente, De la Rosa y Winkel (2008) plantean que existen cuatro razones que justifican la democracia participativa, a saber: 1) Aprovechamiento de la experiencia y capacidad de todos; 2) Promueve la legitimidad de los distintos actores sociales y del gobierno respecto a los ciudadanos, facilitando la participación de éstos;

3) Estimula el desarrollo de nuevas capacidades; y 4) Mejora la calidad de vida y promueve el sentido de corresponsabilidad de los ciudadanos.

Con relación al concepto de “contraloría social”, estos autores asumen la definición que ofrece la Secretaría de la Función Pública, misma que fue citada en el párrafo inicial de este apartado.

Respecto a la transparencia, De la Rosa y Winkel (2008) sostienen que en la propia Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no se contempla definición jurídica alguna sobre transparencia. Siguiendo a Merino (2006), plantean que “la transparencia es un criterio de política pública, mientras que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental” (De la Rosa y Winkel, 2008: 11).

Finalmente, sobre la rendición de cuentas, De la Rosa y Winkel adoptan la definición de Schedler (2004), en el sentido de que este concepto está constituido por tres elementos imprescindibles: información, justificación y sanción. (De la Rosa y Winkel, 2008: 12)

Otra perspectiva sobre la contraloría social que vale la pena mencionar es la referente a la integralidad de este proceso en un marco de exigibilidad de derechos:

...la capacidad de incidencia de la contraloría social está en directa relación con su asunción como derecho ciudadano incluido en la integralidad de lo social, así como con el manejo que se haga de la tensión entre su dependencia e independencia respecto del Estado. (Cunill, 2009: 5)

La autora sostiene que la contraloría social no es sinónimo de participación ciudadana y que no se agota en “llamar a cuentas a los agentes estatales”. En este sentido, la contraloría social, según Cunill, es un tipo de participación ciudadana que supone la voluntad de la sociedad de ejercer funciones de vigilancia, crítica y control sobre las acciones del Estado.

Para esta autora, la contraloría social no debe limitarse, por un lado, a un conjunto de acciones de tipo económico-financiero, técnico

y burocrático y, por el otro, a sólo focalizar su importancia en la exigencia de la rendición de cuentas y sus consecuencias.

Siguiendo el razonamiento de Cunill, la contraloría social es un conjunto de prácticas intrínsecamente políticas, en el sentido de que "...se traduce en una disputa por lo público –sus agendas, su financiamiento, su desempeño y sus resultados–, teniendo a la vista el ejercicio o ampliación de los derechos de ciudadanía" (2009: 6.).

En este sentido, para que la contraloría social pueda incidir en la construcción de la ciudadanía, es condición necesaria ejercerla como "...un derecho ciudadano que se ejercita sobre el conjunto de 'lo social'" (Cunill, 2009: 7).

La perspectiva de asumir la contraloría social como un derecho incorporado a la integralidad de lo social está basada en dos supuestos:

Uno que plantea que los programas sociales deben basar su efectividad, por un lado, en su propio diseño, el cual debe fundamentarse desde un enfoque de derechos y, por el otro, en la calidad y equidad de los servicios sociales. Es por ello que "...la contraloría social debe cubrir los programas sociales y extenderse hacia los servicios sociales, de modo tal que asegure la exigibilidad de los derechos donde son efectivamente dirimidos" (Cunill, 2009: 7).

Cunill llama la atención citando casos de programas sociales de Chile y México (Programa Oportunidades) sobre el déficit de participación ciudadana que caracteriza a dichos programas, en el sentido de que la contraloría social no se asume en el marco de integralidad que conciba a ésta como un derecho ciudadano y, al mismo tiempo, como herramienta para la construcción de la ciudadanía.

El otro supuesto se refiere a que la contraloría social no debe limitarse sólo a la vigilancia y al seguimiento de los programas y servicios, ya que ello, dice Cunill, no garantiza la realización de los derechos para la construcción de ciudadanía. Por tal motivo, "...los procesos de formación de la política social definen el alcance (entre otros, por vía del financiamiento) de los derechos; por lo tanto,

la contraloría social requiere insertarse en tales procesos, así como en su evaluación” (Cunill, 2009: 7).

Otro aspecto que destaca Cunill relativo a la falta de integralidad de la contraloría social es el referido a la ausencia de ésta en las distintas etapas del ciclo de la política pública, desde la toma de decisiones para definir las razones por las cuales se establece dicha política, hasta su diseño, ejecución y evaluación.

Cunill cuestiona también el alcance que los mecanismos institucionales de contraloría social establecidos (comités, consejos, etcétera) puedan tener en el sentido de sus efectos en la verificación del ejercicio de la política pública apegado a la normatividad, e incluso en la propia autonomía de estos mecanismos.

En la práctica, son pocos los casos en que los programas sociales se proponen entre sus objetivos la formación o fortalecimiento de competencias ciudadanas para actuar con autonomía. La promoción de la sociedad civil tampoco ha sido un objetivo sustantivo del diseño y evaluación de los programas sociales, no obstante que uno de los factores que más afectan la vulnerabilidad de las personas, sobre todo las de menores recursos, es la falta de mecanismos de exigibilidad reales para el respeto de sus derechos. El déficit de contraloría social en los programas sociales es, por lo tanto, un hecho innegable. (Cunill, 2009: 11)

Finalmente, Cunill sugiere las siguientes interrogantes, cuya respuesta, a nuestro juicio, resultan esenciales para valorar de fondo la relevancia y la integralidad de la contraloría social como un auténtico mecanismo para la transparencia y rendición de cuentas, pero sobre todo, como un derecho ciudadano incuestionable e impostergable:

En definitiva, un primer problema alude a la profundidad y extensión de la contraloría social. ¿Cubre toda la institucionalidad pública social? Por otra parte, ¿tiene al menos una capacidad potencial para influir en la democratización de los programas sociales y los servicios públicos? Estas son preguntas relevantes en un enfoque integral de la contraloría social. (Cunill, 2009: 13)

III.1.5 Las organizaciones de la sociedad civil y su vinculación con la transparencia y rendición de cuentas

Mucho se ha escrito sobre diversos aspectos que caracterizan al sector de las OSC. Para efectos de esta investigación es necesario presentar un panorama general que dé cuenta de quiénes son las OSC, ya que ello permitirá una mejor comprensión sobre las implicaciones que tiene el tema de la transparencia y rendición de cuentas para este sector.



En general, puede observarse que las OSC surgen de esfuerzos de ciudadanos o de grupos de ciudadanos que planean hacer un bien social al ofrecer a otros ciudadanos recursos de diverso tipo, materiales e intangibles (Girardo, 2007).

De acuerdo con Girardo, las OSC desarrollan sus acciones en distintas dimensiones: social, económica y política; en lo social y político actúan "...acotando al Estado para el cumplimiento de sus funciones, luchan por cambiar relaciones de poder, ampliar y hacer cumplir los derechos ciudadanos" (2007: 19); para Canto (1988, citado en Bautista, s/f), las OSC buscan el bienestar colectivo tratando de influir en las decisiones públicas. Por su parte, Olvera (2000, citado en Bautista, s/f: 7) señala que existe una gran variedad de formas de participación ciudadana, de la cuales "...la parte más visible de la sociedad civil está constituida por conjuntos y redes de asociaciones civiles que trabajan en múltiples campos de la vida social".

De acuerdo con Bautista (s/f: 7-8), algunas de las características de lo que él denomina "las organizaciones civiles" son las siguientes:

- a. Son agrupaciones no lucrativas, más o menos pequeñas, que se autodefinen como independientes de los partidos y del gobierno.
- b. Se reúnen para impulsar acciones en defensa de sus intereses inmediatos y para la promoción y defensa de sus derechos como ciudadanos.

- c. Cuentan con una estructura organizativa sencilla, por lo general son equipos de trabajo con funciones especializadas que están en coordinación con otros equipos, y flexible, lo que les permite una gran capacidad de acción ante contingencias sociales.
- d. Promueven la crítica, tanto al interior como al exterior, en especial sobre las acciones del gobierno y del 'mercado'.
- e. Políticamente se distinguen de los partidos políticos en que no buscan ni trabajan por conseguir o tomar el poder, ni buscan representar los intereses del conjunto de la sociedad, sino más bien [desean] orientar sus acciones a la búsqueda del bien común, poniendo en juego los recursos de que disponen y se inclinan a favor de una sociedad más justa, equitativa y democrática.

En lo económico, se autodefinen como organizaciones no lucrativas; ofertan una serie de bienes y servicios con el propósito de atender las necesidades ciudadanas en distintos ámbitos, entre los que pueden observarse: servicios asistenciales, salud, defensa y ejercicio de derechos humanos, deporte, capacitación y formación profesional, etcétera. Es importante subrayar la observación que hace Girardo (2008) en el sentido de que, si bien las OSC tienen fines no lucrativos, ello no implica que no produzcan ganancias, además de que la manera en la que ofertan y transfieren los bienes y servicios es cada vez más como empresa social; operan en un campo que las distingue de la dinámica de Estado y del mercado. Desde esta óptica, en conjunto, se les conoce también como el tercer sector.

...ha venido creciendo en la década de los 90, la necesidad de vincular más estrechamente a las instituciones de la SC. Un primer paso en esta dirección ha sido precisamente la creación y difusión de categorías conceptuales y mecanismos concretos de articulación, que más que dividir, agrupen y potencien el trabajo de estas organizaciones. Es así que surgen conceptos como el de 'tercer sector' u OSC.

Desde esta perspectiva amplia y sencilla, se puede incluir dentro del sector de las OSC, a toda organización de personas que persiga un fin de beneficio público (social, político -no partidario- o cultural), que no tenga fin de lucro y que no pertenezca o dependa de la estructura del Estado. (Bombarolo, 1995)

Según lo señala Olvera (citado en Bautista, s/f: 7), es posible distinguir tres tipos de organizaciones civiles:

- i. Asociaciones y movimientos sociales por la defensa de los derechos ciudadanos son, ante todo, los movimientos sociales pro-democráticos y organizaciones de defensa de los derechos humanos.
- ii. Organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad. Se caracterizan por una vocación transformadora en los sectores progresistas de la iglesia, entre otros grupos.
- iii. Asociaciones de asistencia privada. Son asociaciones que ofrecen servicios a la comunidad que ni el estado ni el mercado son capaces de ofrecer en dimensión ni profundidad necesaria. Por lo general no cuestionan el orden establecido ni pretenden modificarlo; prestan un servicio social de indudable importancia.

Todas ellas conforman un conglomerado diverso, tanto en formas de estructura organizativa (sea ésta asumida como estrategia o como obligación normativa) como en relación a la figura jurídica con la que decidan constituirse, o bien, decidan no estar constituidas formal y legalmente. Además, las OSC son un universo heterogéneo en cuanto a su postura política, social e ideológica.

Esta heterogeneidad no permite un marco normativo común: "...la amplia heterogeneidad de los actores que participan y trabajan en este sector, así como la ausencia de normativas nacionales que uniformen, tipifiquen y regularicen esta categoría, impiden la formalización de una definición unívoca" (Girardo, 2008: 227).

A efecto de ofrecer una idea de la diversidad de OSC existentes, y de llamar la atención sobre el riesgo de establecer en una sola categoría a este sector, a continuación se presenta un cuadro propuesto por Bombarolo, F. (1995: sin número de página) en el cual se presenta una serie de tipologías de OSC, así como algunos ejemplos de distintos países de América Latina y el Caribe.

Cuadro No. 1: Tipología de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

N°	TIPO DE OSC	SUBTIPOS	ALGUNOS EJEMPLOS
1	Instituciones vinculadas a iglesias	Caritas, Parroquias, Damas de Caridad, Centros Evangelistas, etc.	Asociación Cristiana de Jóvenes (Ecuador), Centro Nacional de Acción Pastoral (Costa Rica), Caritas Arquidiócesis de San Cristóbal de las Casas AC (México).
2	Instituciones tradicionales de carácter asistencial	Cruz Roja, Rotarios, Club de Leones, etc.	Filiales de la Cruz Roja, sedes del Rotary Club, sedes del Club de Leones.
3	Instituciones vecinales y de base	Sociedades de fomento. Movimientos de barrios carenciados; agrupaciones indígenas o de campesinos, etc.	Movimiento de Villas (Asemilla), Escuela de Vecinos (Venezuela), Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES-Perú).
4	Instituciones educativas y culturales	Museos, centros culturales, cooperadoras escolares, bibliotecas populares, etc.	Museo del juguete (Costa Rica). Internacional Comité of Monuments (Icomos), Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura) (Colombia).
5	Instituciones de inmigrantes	De otras regiones o provincias, o de otros países.	Centros gallegos, sociedades italianas, asociaciones israelitas, sociedades de cultura japonesa.

6	Instituciones de representación profesional o gremial	Asociaciones profesionales, Sindicatos, etc.	Central de Trabajadores Ecuatorianos (CET), Central Obrera Boliviana (COB), Confederación Unitaria de Trabajadores del Perú (CUTP), Sociedad Central de Arquitectos (Argentina).
7	Instituciones de estudios, asesorías o promoción	ONG. Fundaciones empresariales, institutos de investigación, centros de estudios, etc.	Fundasal y Fusai (El Salvador), CINEP y Parcomun (Colombia), Sur y Jundep (Chile), Cebrap y Cearah (Brasil), Ciudad y Desarrollo y Autogestión (DYA) (Ecuador).
8	Instituciones de representación de asociaciones	Confederaciones, Redes de ONG, Colectivos, etc.	Confederación Colombiana de ONG (Colombia), Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) (América Latina), Solidarios (A. Latina).
9	Instituciones defensoras de derechos de grupos discriminados o perseguidos	Asociaciones de presos políticos, agrupaciones de homosexuales, hogares para niños o ancianos.	Comisión Sudamericana Paz, Seguridad y Democracia. Madres de Plaza de Mayo (Argentina), Servicio de Paz y Justicia Serpaj (ALC) (América Latina y El Caribe).
10	Instituciones universitarias	Institutos, Cátedras, Centros de investigación.	Centro de Tecnología Apropiaada (CTA-Paraguay), Centro de Estudios del Hábitat Popular (CEHAP-Colombia), Centro de Estudios Avanzados (CEA-Argentina).

Como se puede observar en el cuadro anterior, los distintos tipos de OSC muestran un verdadero mosaico de posibilidades en cuanto a ideología, alcances, propósitos, etcétera. En este orden de ideas resulta necesario tomar en cuenta las diferentes características de las OSC, dado que éstas pueden determinar el grado de interés, el enfoque, las posibilidades y, en general, las implicaciones respecto a la transparencia y rendición de cuentas.

No obstante que la existencia de las ahora denominadas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) data por lo menos de la década de 1970, es hasta el 2004, después de innumerables esfuerzos, que con la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y su Reglamento, expedido en 2005, que son consideradas como organizaciones de interés público, con derechos y obligaciones, los cuales se abordarán en el siguiente apartado.

III.2 El marco normativo para la transparencia, rendición de cuentas y contraloría social

III.2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como base para la construcción de un sistema para la transparencia y la rendición de cuentas

En los últimos años la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se ha venido reformando con el propósito de sentar las bases que hagan posible la rendición de cuentas del ejercicio de la función pública. Dichas reformas, de acuerdo con López y Merino (2009), están articulando un sistema hacia esa dirección, aun y cuando el concepto de “rendición de cuentas” no existe explícitamente en la Constitución.

En relación con estas reformas, una que ha sido fundamental es la relativa al artículo 6º de la Constitución:

Artículo Único.- Se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y a los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes⁵.

La modificación al artículo 6º de la Constitución tiene, sin duda, enormes implicaciones para la vida democrática de México. Considerando que la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental fue publicada en 2002, podemos decir que hasta hace muy poco tiempo era impensable, para cualquier ciudadano, acceder a la información derivada del ejercicio de gobierno. Simplemente las instancias de gobierno, en cualquiera de sus niveles, se reservaban el derecho de informar sobre su quehacer, concibiendo que dicha información podría ser guardada en secreto.

⁵ Fuente: Diario Oficial de la Federación. 20 de julio de 2007.

Tal como sostienen López y Merino (2009), aunque el foco de esta reforma fue el derecho de acceso a la información, en realidad su contenido tuvo un alcance mayor, al posibilitar la apertura de nuevos mecanismos y procedimientos para acceder a información vinculada con la rendición de cuentas.

En este orden de ideas, los autores citados identifican en el contenido de la reforma al artículo 6º tres elementos que fomentan la rendición de cuentas (López y Merino, 2009: 18-19):

- a) ...el principio de publicidad de la información gubernamental, que modifica radicalmente la práctica secular del secreto administrativo y obliga a un replanteamiento completo de la manera de gestionar la información en las organizaciones gubernamentales;
- b) ...[la] obligación de todos los organismos, órganos, entidades y autoridades federales, estatales y municipales, de generar al menos información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- c) ...la obligación de mantener archivos administrativos actualizados y, por ende, de documentar toda acción gubernamental. Vistos en conjunto, estos tres elementos deben generar un flujo de información permanente sobre las actividades gubernamentales y conforman por ello un elemento necesario para la rendición de cuentas.

En efecto, como puede apreciarse en estos elementos, las instituciones gubernamentales están ya obligadas a generar y publicar por distintos medios la información específica sobre su desempeño, resultados y el gasto de los recursos. Adicionalmente cabe destacar la obligatoriedad de documentar y mantener información actualizada sobre todas sus acciones.

Un aspecto sumamente importante para una adecuada rendición de cuentas es aquel concerniente al estado que guardan las finanzas públicas. La información sobre la contabilidad gubernamental es particularmente relevante, ya que hoy por hoy se observa un

alto nivel de desarticulación dentro y entre los distintos órdenes de gobierno en lo que respecta a los procesos de planeación, programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de los recursos públicos. Por lo anterior, debe destacarse la reforma al artículo 73 de la Constitución en su fracción XXVIII:

...La adición a la fracción XXVIII del artículo 73 constitucional que faculta al Congreso federal para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental tiene una enorme importancia, pues permitirá la presentación homogénea y comparable de la información financiera, de ingresos y egresos, así como la patrimonial en los tres órdenes de gobierno. (López y Merino, 2009: 20)

Derivado de la modificación constitucional señalada anteriormente, cabe destacar la creación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31-XII-2008), la cual es una herramienta que está permitiendo otras cosas contar con un:

...marco institucional para desarrollar gradualmente los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental, la emisión de información financiera y la creación del sistema de contabilidad gubernamental... (López y Merino, 2009: 20)

Con relación a la fiscalización y uso de los recursos públicos, se señalan las reformas constitucionales a los artículos 134, 79, 116 y 122 y se añaden nuevos principios, procedimientos y herramientas que fortalecen la rendición de cuentas. De esta manera, además de los principios de eficiencia, eficacia y honradez ya contemplados en el artículo 134, se agregan ahora los de economía y transparencia.

Aunado a lo anterior, las modificaciones constitucionales señaladas obligan a que la asignación de recursos a las distintas entidades se realice en función del cumplimiento de los objetivos a los que serían destinados dichos recursos.

...En otras palabras, lo que hace el nuevo artículo 134 es introducir el principio de un presupuesto basado en resultados. La manera en que esto se hará es mediante la evaluación que del uso de los recursos hagan las instancias técnicas que deben establecer la Federación, los estados y el Distrito Federal, respectivamente. (López y Merino, 2009: 20)

Con relación a la fiscalización de los recursos públicos, se plantea lo siguiente:

...la reforma a los artículos 79, 116 y 122 constitucionales establece que esta función debe ser ejercida conforme a los principios de anualidad, posterioridad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Junto con la anterior, la reforma al artículo 79 establece claramente dos tipos distintos de fiscalización de los recursos y entes federales. La primera se refiere al ejercicio de los ingresos y egresos, así como el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos. La segunda, y ésta es la novedad, a las auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. (López y Merino, 2009: 21)

Finalmente, los autores citados destacan atinadamente otro elemento imprescindible para una adecuada rendición de cuentas: el claro establecimiento de los sujetos a los que la ley les otorga las atribuciones para cumplir con las funciones señaladas; es decir, dicho de manera simple, la identificación de los responsables a quienes se les debe pedir cuentas.

La generación y la publicación del ejercicio de los recursos y los indicadores de desempeño es responsabilidad de cada órgano, organismo, entidad o autoridad de los tres órdenes de gobierno. Con relación al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, la responsabilidad corresponde al INEGI.

Las funciones de la contabilidad gubernamental están en manos del Consejo Nacional de Armonización Contable, mismo que está integrado por autoridades federales, estatales y municipales. Tiene la responsabilidad de la coordinación y armonización de la contabilidad gubernamental, contando para ello con la facultad de emitir normas y lineamientos para la generación de la información financiera.

La adopción e implementación de las decisiones del consejo corresponden "...a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, a los entes autónomos federales y estatales, a los ayuntamientos y las autoridades de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y a las entidades de la administración pública paraestatal federal, estatal o municipal". (López y Merino, 2009: 20)

En lo que se refiere a la fiscalización, esta función será ejecutada por:

...la entidad de fiscalización superior de la federación, órgano de la Cámara de Diputados con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. A esta entidad corresponde fiscalizar los recursos de los entes públicos federales, los recursos federales que administran o ejerzan los estados, los municipios y el Distrito Federal, los que ejerzan cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, así como los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica. La reforma establece la obligación de todas las entidades fiscalizadas de llevar control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que le sean transferidos y asignados, así como la de proporcionar la información y documentación que les solicite la entidad de fiscalización. (López y Merino, 2009: 22)

Resumiendo, López y Merino (2009) aportan en su análisis aspectos primordiales que permiten una comprensión crítica de las limitaciones, alcances y retos generados a partir de las reformas constitucionales en materia de rendición de cuentas. Si bien reconocen avances sustantivos que apuntan hacia la creación de un verdadero sistema para la rendición de cuentas, también señalan que la configuración de dicho sistema requiere aún del desarrollo de múltiples aspectos y de la resolución de desafíos:

...Una mirada a las normas constitucionales que se relacionan con la rendición de cuentas nos permite afirmar que a lo largo del tiempo no se ha construido un auténtico sistema en la materia...". (López y Merino, 2009: 23)

III.2.2 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)

Conforme a lo planteado en el apartado anterior, el artículo 6° de la Constitución y sus posteriores modificaciones sentaron las bases para elevar a rango constitucional la obligación del estado de garantizar el derecho de acceso a la información. De esta manera, las reglas, mecanismos y procedimientos para concretar el ejercicio de este derecho quedaron establecidos en las leyes de transparencia federal y locales.

La LFTAIPG fue aprobada por unanimidad por el Congreso de la Unión en el mes de junio de 2002. Posteriormente, los Congresos estatales elaboraron y aprobaron sus propias leyes. De esta manera, hoy, México cuenta con la Ley Federal y 32 leyes locales, éstas últimas se fueron aprobando gradualmente a partir de 2002 y hasta 2007:

2002	2003	2004	2005	2006	2007
Jalisco	Nuevo León	Edo. De México	Sonora	Oaxaca	Tabasco
Sinaloa	Durango	Quintana Roo	Baja California Sur	Chiapas	
Distrito Federal	Colima	Yucatán	Campeche	Hidalgo	
Aguas-calientes	San Luis Potosí	Veracruz	Baja California Norte		
Michoacán	Distrito Federal	Nayarit	Guerrero		
Querétaro	Guanajuato	Zacatecas	Chihuahua		
	Morelos	Tlaxcala			
	Coahuila	Puebla			
		Tamaulipas			

*Fuente: Comisión de Comunicación Social de la Conferencia Mexicana para el acceso a la Información Pública, COMAIP, (s/f). El ABC de la Transparencia. México, CMAIP, p.15.

La LFTAIPG en su artículo 4, señala que tiene como objetivo⁶:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Asimismo, en el artículo 33 se establecen las bases para la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública:

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.⁷

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) fue creado el 21 de diciembre de 2002 (Lujambio, 2007) y en años posteriores se fueron creando instituciones similares en los estados de la república. Cabe señalar que a partir del 5 de julio 2010, el instituto en cuestión se denomina Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, toda vez que fueron reformados

⁶ Fuente: Diario Oficial de la Federación, última reforma, 25 de mayo de 2004.

⁷ Ídem.

los artículos 3, fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo, de la LFTAIPG, esto en virtud de la entrada en vigor de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (Cruz, 2011).

Siguiendo los argumentos del apartado anterior, planteados por López y Merino (2009), las reformas a los diversos artículos de la constitución, ya mencionados, así como los cambios y la creación de nuevas instituciones, principios, reglas, procedimientos y mecanismos de acceso a la información pública, han mejorado enormemente el proceso de transparencia y rendición de cuentas, aun cuando, como ya lo han señalado estos autores, no se cuenta todavía con un verdadero sistema que consolide este derecho de la ciudadanía.

No obstante lo mucho que falta por hacer en esta materia, se observan logros considerables en un periodo de tiempo realmente corto, en el cual es notable el creciente interés y participación de la ciudadanía. Según datos del IFAI, del año 2007 al 5 de julio de 2012, se han recibido 58,929 212 consultas al portal de obligaciones de transparencia dirigidas a las diversas dependencias o entidad de la administración pública federal.⁸

III.2.3 Ley de Fomento de las OSC. Las Organizaciones de la Sociedad Civil como sujetos obligados

La Ley de Fomento de las OSC establece diversos derechos y obligaciones para estas organizaciones. A continuación se enlistan algunos artículos vinculados con las obligaciones de las OSC en materia de transparencia y rendición de cuentas⁹:

Artículo 7. Para acceder a los apoyos y estímulos que otorgue la Administración Pública Federal, dirigidos al fomento de las

⁸ Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Disponible en [<http://ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas>] Fecha de consulta: 7 de julio de 2012.

⁹ Fuente: Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Diciembre de 2010. Instituto Nacional de Desarrollo Social. Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Disponible en [http://www.indesol.gob.mx/work/models/web_indesol/Template/5/2/archivos/ley_federalo_21_Dic_2010.pdf] Fecha de consulta: 10 de julio de 2012.

actividades que esta ley establece, las organizaciones de la sociedad civil tienen, además de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables, las siguientes obligaciones:

- I. Estar inscritas en el Registro;
- II. Haber constituido en forma legal sus órganos de dirección y de representación;
- III. Contar con un sistema de contabilidad de acuerdo con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados; proporcionar la información que les sea requerida por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras o de ambas, patrimonio, operación administrativa y financiera, y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban; Informar anualmente a la Comisión sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial, que reflejen en forma clara su situación y, especialmente, el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento para mantener actualizado el Sistema de Información y garantizar así la transparencia de sus actividades;
- VI. Notificar al Registro de las modificaciones a su acta constitutiva, así como los cambios en sus órganos de gobierno, dirección y representación en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la modificación respectiva;
- VII. Inscribir en el Registro la denominación de las Redes de las que forme parte, así como cuando deje de pertenecer a las mismas;
- VIII. En caso de disolución, transmitir los bienes que haya adquirido con apoyos y estímulos públicos, a otra u otras organizaciones que realicen actividades objeto de fomento y que estén inscritas en el Registro.

La organización que se disuelva tendrá la facultad de elegir a quién transmitirá dichos bienes;

- IX. Realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de su objeto social;
- X. Promover la profesionalización y capacitación de sus integrantes;
- XI. No realizar actividades de proselitismo partidista o electoral;
- XII. No realizar proselitismo o propaganda con fines religiosos, y
- XIII. Actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de beneficiarios.

Como puede observarse, el contenido de las diversas fracciones de este artículo, tiene implicaciones para las OSC en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas se refiere.

En principio, la obligación de inscribirse en el Registro Federal de Organizaciones, si bien no contraviene ni afecta la propia constitución legal de las OSC (pues éstas pueden estar constituidas legalmente sin estar inscritas en el Registro, aunque ello las excluye de recibir apoyos y estímulos públicos), si les exige dar a conocer información relevante sobre su figura legal, órganos de gobierno, de su quehacer y su objeto social, entre otros aspectos relevantes. La publicación de esta información por parte del Instituto Nacional Desarrollo Social, Indesol, incrementa la transparencia de las OSC toda vez que la ciudadanía puede acceder a dicha información. A decir de Pöhls y Winkel (2005), este aspecto contribuye de manera relevante a brindar un mayor conocimiento a la sociedad sobre el papel de las OSC:

La difusión de información sobre las organizaciones acercará al público en general al conocimiento de su quehacer y la importancia que las organizaciones tienen en cuanto al aporte al desarrollo integral y a la construcción de la democracia, entendida ésta como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento del pueblo, en lo económico, lo social y lo cultural. (Pöhls y Winkel, 2005: 13)

Aunado a lo anterior, la fracción III del artículo 7, respecto a la obligatoriedad de informar a la autoridad competente sobre programas de actividades, fuentes de financiamiento tanto nacionales como extranjeras, así como sobre sus beneficiarios y las operaciones administrativas y financieras, no deja lugar a dudas respecto a que las OSC inscritas en el Registro deberán someterse a un importante escrutinio público que finalmente redundará en la transparencia y rendición de cuentas de este sector social.

De cualquier manera, esto no exime a las OSC, incluso a aquellas que decidan no inscribirse en el registro, de cumplir con otras obligaciones legales, administrativas y fiscales, derivadas de otros ordenamientos legales y normativos (por ejemplo el Código Civil, la legislación fiscal y otros vinculados a su figura legal asociativa, aplicado a los casos donde se trata de una Asociación Civil (AC), de una Institución de Asistencia Privada (IAP), etc. (Pöhls y Winkel, 2005).

Con relación al Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades que realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2005, se observa que éste detalla y define con mayor precisión los procedimientos, mecanismos y conceptos contenidos en la Ley, con lo que se aprecia con mayor claridad la forma en que las OSC deberán transparentar sus acciones y rendir cuentas ante la sociedad.

El artículo 3 del Reglamento define mayormente esos conceptos (el de carácter no lucrativo y el de proselitismo partidista), los cuales resultan directamente relacionados con la transparencia, toda vez que son obligaciones esenciales de las organizaciones cumplir esos requisitos. Estas definiciones reglamentarias aclaran el resultado de la disposición legal a fin de evitar interpretaciones diferentes a la intención legislativa. El Reglamento define que se entenderá que una organización persigue fines de lucro cuando su acta constitutiva o su estatuto no establezcan prohibición expresa de distribución entre sus miembros de los apoyos y estímulos que reciban para el cumplimiento del fin social y también sobre los rendimientos (o remanentes) de la organización; o bien, si a pesar de la prohibición expresa se efectúe tal distribución.

En la fracción II del artículo. 3, se definen los casos en los cuales las organizaciones incurrir en proselitismo partidista o político electoral. Resultan bastante claras las definiciones, pero merece especial mención la señalada en el inciso c) al determinar que incurrir en la falta si condicionan algún servicio de carácter social a fines político–electorales, o bien, realicen actividades de las que se desprenda o tenga como consecuencia el favorecimiento de un fin político–partidista”. (Pöhls y Winkel, 2005: 14-15)

Como puede apreciarse, el marco legal y normativo es claro en cuanto a los mecanismos que deben seguirse para que las OSC cumplan con los principios de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. También podemos establecer que el hecho de que haya miles de OSC inscritas en el Registro en el Indesol, los pronunciamientos y compromisos públicos que algunas OSC han hecho al respecto¹⁰, así como los diversos mecanismos de promoción de buenas prácticas que han ido generando en la materia, son señales incipientes, pero claras, de que han asumido el reto de los nuevos tiempos, en los que es necesario hacer frente a las responsabilidades que permitan cultivar la confianza entre los diversos actores sociales, así como entre éstos y el gobierno, a fin de construir capital social como condición imprescindible para vivir en democracia.

III.2.4 Fundamentos normativos de la contraloría social

La Contraloría Social, al igual que la transparencia, es un proceso que establece un mejor ámbito para la rendición de cuentas. Su fundamento legal se encuentra en la constitución, en los derechos de información, de petición y de participación de los diversos sectores de la sociedad en la planeación democrática:

6° ...el derecho a la información será garantizado por el Estado.

8° Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición...

¹⁰ Véase el documento “Posicionamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en torno a la Transparencia Interna y la Rendición de Cuentas: Congruencia entre valores y acciones”. Avalado por más de 20 OSC firmantes en 2004, contiene compromisos concretos en la materia. En Pöhls y Winkel (2006). Legitimidad, Transparencia y Rendición de cuentas de organizaciones de la sociedad civil. 2ª edición, México, DF, DECA-Equipo Pueblo, AC e Indesol.

26°...La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo...¹¹

Por su parte, la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 1, plantea que dicha ley tiene por objeto "...establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social..."¹².

Asimismo, entre los principios que incluye la Ley General de Desarrollo Social se encuentra el de la participación social, entendida como el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social. En materia de transparencia se plantea que la información sobre desarrollo social es pública y que las autoridades del país están obligadas a garantizar que aquella sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz¹³.

En su artículo 61, la Ley General de Desarrollo Social establece que:

El gobierno Federal, los [gobiernos] de las entidades federativas y los municipios garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.

En el Capítulo VIII de esta misma ley, relativo a la Contraloría Social, se plantea lo siguiente:

Artículo 69.- Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

11 Fuente: Secretaría de la Función Pública. Disponible en [<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/informacion-general-de-cs-uorcs.html>] Fecha de consulta: 8 de julio de 2012).

12 Fuente: Diario Oficial de la Federación. Última reforma: 01/06/2012. Disponible en [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>].

13 Fuente: Secretaría de la Función Pública. Disponible en [<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/informacion-general-de-cs-uorcs.html>] Fecha de consulta: 8 de julio de 2012).

Artículo 70.- El Gobierno Federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 71.- Son funciones de la Contraloría Social:

- I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales, responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;*
- II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;*
- III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;*
- IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y*
- V. Presentar, ante la autoridad correspondiente, las quejas y denuncias que puedan dar lugar al financiamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales. (Ley General de Desarrollo Social última reforma publicada DOF 01-06-2012)*

De acuerdo a lo que plantea la Secretaría de la Función Pública, la contraloría social constituye un mecanismo del proceso de rendición de cuentas, toda vez que "...cuando los ciudadanos evalúan, juzgan o verifican colectivamente la acción del gobierno cobra pleno sentido la acción gubernamental de proporcionar información y responsabilizarse por el uso de los recursos públicos y las políticas adoptadas"¹⁴.

Asimismo, las acciones de la contraloría social hacen posible que la gestión gubernamental pueda realizarse con transparencia y honradez, ya que al detectar y denunciar alguna irregularidad se "activa el control formal al emitir observaciones y presentar quejas o denuncias que pueden ser retomadas para el diseño de muestras de auditoría, rediseño de programas y servicios y sancionar a los responsables del manejo irregular de recursos"¹⁵.

14 Fuente: Secretaría de la Función Pública. Disponible en [<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/informacion-general-de-cs-uorcs.html>] Fecha de consulta: 8 de julio de 2012).

15 Ídem.

Metodología de la investigación

IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

IV.1 Tipo de investigación

La presente es una investigación cualitativa y descriptiva, fundamentalmente documental. No obstante se realizaron algunas entrevistas en campo.

No se pretendió corroborar ni comprobar estadísticamente relaciones entre variables, por lo que no se estableció muestra estadística alguna.

Se estableció una muestra de sujetos-tipo, en este caso la selección de seis OSC, cuatro con sede en el Distrito Federal, y dos con sede foránea, una de Chihuahua y otra de Nuevo León, pero con influencia en varios estados de la República Mexicana, incluyendo el Distrito Federal. Todas tuvieron como característica común el desarrollo de experiencias metodológicas para la identificación y promoción de buenas prácticas, en materia de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social.

IV.2 Hipótesis y preguntas de investigación

A efecto de direccionar y focalizar la investigación se plantearon las siguientes hipótesis y preguntas de investigación:

Hipótesis

1. En virtud de que las metodologías para la recuperación de buenas prácticas en transparencia, rendición de cuentas y contraloría social exige cambios estructurales en el funcionamiento y dinámica de las organizaciones, se han presentado dificultades para su adaptación en un ámbito tan peculiar como son las OSC.
2. Existe una diversidad de características, abordajes y enfoques teóricos y metodológicos para la recuperación de las buenas prácticas en transparencia, rendición de cuentas y contraloría social; no obstante pueden identificarse abordajes comunes.
3. Como resultado de la investigación es posible derivar un referente teórico, conceptual y metodológico tipo, susceptible de ser adaptado por las OSC interesadas en la recuperación de buenas prácticas en esta temática.

Preguntas de investigación

1. ¿Qué metodologías y criterios se han utilizado para la recuperación de buenas prácticas en transparencia, rendición de cuentas y contraloría social en organizaciones de la sociedad civil en el Distrito Federal?
2. ¿Cuáles son las diferencias, similitudes y dificultades de estas metodologías?
3. ¿Cuáles son las características, tendencias y áreas de oportunidad de estas metodologías?

IV.3 Ruta crítica

Gráfico de Ruta Crítica



Se elaboraron dos instrumentos para la recolección de información sobre las metodologías y estrategias: una matriz de categorización para la identificación de metodologías de promoción de buenas prácticas y un cuestionario para identificación de metodologías y estrategias en materia de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social.

Del cuestionario se hicieron dos versiones: una dirigida a las OSC que cuentan con una metodología para que otras OSC revisen y hagan un diagnóstico de su grado de desarrollo institucional, transparencia y rendición de cuentas; la otra versión del cuestionario está encaminada a obtener información de OSC que han desarrollado estrategias y metodologías para la vigilancia de las políticas públicas. En el primer caso se aplicaron cuatro cuestionarios y en el segundo dos.

En tres OSC la aplicación del cuestionario se hizo a través de una entrevista grabada, mientras que en las otras tres OSC se envió el cuestionario vía correo electrónico.

Adicionalmente la información del cuestionario fue enriquecida y corroborada por medio de la revisión de las páginas web institucionales.

Buenas prácticas para la construcción de una cultura de la transparencia, rendición de cuentas y contraloría social en las OSC

V. BUENAS PRÁCTICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTRALORÍA SOCIAL EN LAS OSC

V.1 La incorporación del concepto de “buenas prácticas” en el sector de la OSC

La globalización impone tendencias hacia la competitividad, eficiencia y estandarización de productos y servicios que propician “buenas prácticas” en los sectores privado, público y social. Estas tendencias han permeado, en primera instancia, los ámbitos privado y público; sin embargo, en las OSC es un tema aún incipiente. Esta situación obedece a diversas causas, entre otras, que estas organizaciones han privilegiado el uso de recursos a la atención directa, más que a fortalecer sus procesos internos (Girardo, 2007: 24). Dentro de este marco es relevante que las OSC se fortalezcan institucionalmente a fin de elevar la calidad de sus intervenciones, convirtiéndolas en “buenas prácticas” susceptibles de ser replicadas; igualmente importante es apoyar estudios que recuperen esas “buenas prácticas” a fin de aprender y difundir los logros y caminos recorridos.

Existen varias políticas públicas dirigidas a ese propósito; tal es el caso del Programa de Financiamiento de Coinversión Social de Indesol, el cual se ha convertido en una oportunidad para las OSC de fortalecer sus acciones e impulsar la recuperación de buenas prácticas en materia de transparencia y rendición de cuentas, todo esto a través de diversas convocatorias, como sucede con los casos específico de la “Convocatoria de Profesionalización y Fortalecimiento Institucional” y la “Convocatoria de Investigación”, la cual incluye temáticas tales como la sistematización de buenas prácticas y metodologías exitosas. No obstante estos avances, uno de los problemas que enfrentan los estudios de buenas prácticas es de índole metodológica, ya que al provenir del ámbito privado, ha sido compleja su adaptación al ámbito de las OSC, haciendo necesario profundizar en el tema para construir conocimiento y consolidar un marco metodológico pertinente en el sector social¹⁶.

16 Fuente: GIRARDO, “La profesionalización de las OSC en México” [www.indesol.gob.mx].

Son varios los aspectos relevantes que deben considerarse en el desarrollo de las OSC en el marco del contexto social, económico, político y cultural de nuestro país en las últimas dos décadas. En años recientes, la evolución de las OSC se ha caracterizado por su crecimiento, transformación y complejidad debido a la necesidad de adaptarse a los nuevos contextos, generando que en este sector se haga énfasis en distintos conceptos, procesos y aspectos tales como: el fortalecimiento institucional, los procesos institucionales, la profesionalización, la procuración de fondos, la sistematización y evaluación de experiencias, la calidad de los servicios, entre otros (Ponce, 2007).

Desde el ámbito privado, particularmente desde el ámbito empresarial, las OSC han retomado también algunas categorías que han permeado fuertemente sus prácticas.

...La filantropía introdujo al campo de las OSC las categorías del mundo empresarial como la eficiencia, la eficacia, las técnicas de la mercadotecnia, las estrategias del raising funds, la profesionalización y la certificación de competencias, así como la estructuración de las organizaciones con criterios estratégicos. Muchos de estos contenidos habían sido aplicados en organizaciones de los Estados Unidos y constituían el aporte de las fundaciones empresariales al campo de lo social. (Ponce, 2007).

En este marco cobra importancia la categoría de benchmarking o mejores prácticas. Esta categoría implica aprender de los otros, el situarse fuera de sí mismo, compartir con otros lo mejor de uno mismo; implica establecer puntos de comparación para medir lo hecho por una organización, retomando lo hecho por otras organizaciones. Presupone la identificación de aspectos innovadores, así como la sistematización que permita identificar aprendizajes y logros con el fin de obtener una radiografía a partir de la cual se puedan establecer pautas de referencia e identificar parámetros y criterios para obtener “lo mejor de lo mejor” (MacDonald y Tanner, 1998: 62). El proceso de difundir y adaptar las buenas prácticas o procesos sobresalientes de organizaciones surge en el ámbito empresarial y se populariza en la década de 1980 con el término de benchmarking, el cual proviene del inglés *bench mark*, que significa “marca” o

“punto de referencia”; es decir, el aspecto sobresaliente identificado se toma como punto de comparación para medir lo hecho por la organización y por otras organizaciones con el propósito de ayudar a la empresa a mejorar su desempeño.

El *benchmarking*, coincide en diferentes autores, permite aprender de otros, por lo que este proceso se considera una oportunidad para que las empresas se sitúen fuera de ellas y examinen cuidadosamente su propio pensamiento con el fin de compartirlo con otros, a la vez que su pensamiento se abre a la influencia de los demás. Existe una abundante literatura para guiar la investigación del *benchmarking*. En general, se establece la importancia de obtener un diagnóstico general de la empresa y se definen las etapas, procesos y mecanismos para identificar, comprender y adaptar las prácticas y procesos sobresalientes (MacDonald, 1998). La aplicación del *benchmarking* por parte de las OSC no ha sido un proceso sencillo, considerando las diferencias de origen, de orden filosófico e ideológico, que caracterizan a cada una de las partes. Esto puede ser una de las causas por las que en el proceso de adaptación y aplicación del *benchmarking* en el sector social se observan diversas maneras y enfoques metodológicos.

El uso del *benchmarking* en el sector social ha sido adaptado y modificado de acuerdo a experiencias específicas y en función de las propias concepciones de quienes lo aplican. De esta manera, en algunas investigaciones se prefiere definir las como “buenas prácticas” a fin de establecer su orientación hacia la recuperación de experiencias que han dado buenos resultados, más que para definir estándares, para calificar y jerarquizar las experiencias de las organizaciones.

Un ejemplo de lo anterior es la investigación desarrollada por el Centro Mexicano de Estudios para Desarrollo Humano, Comunitario y Gestión Pública AC, EDHUCAC, relativa a la construcción de una cultura de respeto a la diversidad sexual:

El concepto de “buenas prácticas” aquí asumido no plantea la estandarización y jerarquización de las experiencias; su finalidad es identificar, sistematizar y difundir las lecciones aprendidas y acumuladas por las organizaciones con la finalidad de:

- *Reconocer logros y buenos resultados en el ejercicio de derechos y respeto a la diversidad sexual.*
- *Obtener una radiografía general de los retos y vacíos que enfrentan las organizaciones en relación con ese propósito.*
- *Brindar pautas de referencia a las organizaciones participantes que les permitan revisar su propia práctica. (Guerrero, 2011: 8)*

Es por ello que existen distintos enfoques metodológicos para el estudio de buenas prácticas, las cuales responden al interés del o los elementos que se consideran prioritarios y/o estratégicos del proceso y en su utilidad de ser adaptados o replicados por otros actores en contextos parecidos y en problemáticas semejantes.

Sobre la réplica o copia de la práctica es necesario comprender cómo y por qué se desarrolló y funcionó (o no) la práctica en su contexto original para que posteriormente, considerando las diferencias del contexto receptor, dilucidar si es posible su funcionamiento en una situación distinta. El conocimiento de los factores que hicieron posible su buen (o mal) funcionamiento resulta indispensable para argumentar sobre su posible funcionamiento en un contexto donde dichos factores pueden estar o no presentes. En este sentido, "... transferir prácticas también constituye una práctica y la posibilidad de mejorarla e innovar en los mecanismos y criterios para llevarla a cabo requiere de la reflexión en torno a la misma y el aprendizaje a partir de las mismas experiencias"¹⁷.

Al respecto, en las conclusiones del Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas, se sostiene la importancia de analizar factores como el capital de conocimiento y aprendizaje específico que desarrollan quienes han operado una buena práctica, así como considerar el contexto social específico donde se pretenda transferirla y replicarla¹⁸.

17 Fuente: El Ágora, Asociación Civil, 2007; 3.

18 Ídem.

V.2 Abordajes metodológicos de “buenas prácticas” en transparencia y rendición de cuentas en las OSC

Los abordajes metodológicos sobre las buenas prácticas son diversos y responden a intereses específicos. Cada enfoque presenta los argumentos con los que pretende validar sus propuestas y aportaciones al campo de las buenas prácticas. También es cierto que tanto las OSC, como los gobiernos y sus instituciones, en este tránsito hacia la adaptación de los procesos para la generación de “buenas prácticas”, han ido adoptando gradualmente algunos lineamientos, normas y directrices que apuntan hacia allá. Ejemplo de ello es el uso cada vez más frecuente de estrategias, procedimientos y medidas para la transparencia y rendición de cuentas; el diseño y aplicación de códigos de ética, la aplicación de ejercicios de planeación estratégica, etcétera.

Para efectos de la presente investigación es importante establecer de manera clara y concisa aquellos aspectos que nos interesa identificar, a saber, las metodologías que se han desarrollado sobre buenas prácticas en materia de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social por OSC en el Distrito Federal; nos interesa responder a una serie de preguntas tales como: ¿Qué elementos enfatizan?, ¿qué áreas de oportunidad visibilizan para las OSC?, ¿qué criterios o elementos tienen en común?, ¿qué propósitos, alcances o perspectivas se plantearon al momento de realizar la recuperación de buenas prácticas?

El abordaje de “buenas prácticas” en el ámbito social emerge como una oportunidad para dar cuenta de los logros e innovaciones surgidas desde las OSC, a la vez que es retomado como un tema de interés por organismos financiadores e instancias gubernamentales que, si bien reconocen el importante papel de las OSC, también plantean la necesidad de fortalecer y profesionalizar su trabajo a fin de que sean más eficientes y transparentes, y logren así mejores resultados.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que las OSC cuentan con estrategias de procuración de fondos de fuentes públicas y privadas con el fin de solventar su sustentabilidad. En este orden de ideas, la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de los

recursos otorgados a las organizaciones cobra especial relevancia, entendiéndose por transparencia una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por su parte, rendir cuentas significa literalmente entregar o dar cuentas ante alguien. De ahí que rendir cuentas sea siempre una acción derivada y subsidiaria de una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad. Así pues, aun en la concepción más elemental de la rendición de cuentas siempre encontramos, al menos, los siguientes elementos:

- a) *Dos sujetos involucrados;*
- b) *Un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho); y*
- c) *Un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto.*

Decimos que la rendición de cuentas es subsidiaria, en el sentido de que una acción o responsabilidad robustece a otra principal y, por ello, carece de todo sentido si es un acto único y aislado de cualquier precedente. En rigor, las cuentas se rinden sobre una acción, una decisión o incluso una omisión previas. (López y Merino, 2009).

En tal sentido, la recuperación y difusión de buenas prácticas en materia de transparencia y rendición de cuentas en el sector de las OSC responde a intereses y alcances distintos, ya sea como un parámetro de comparación a partir de los cuales las organizaciones puedan identificar sus avances y vacíos, o como un medio para sistematizar y difundir los logros alcanzados por una organización o un grupo de organizaciones que comparten una temática o problemática de intervención común.

Es así que los abordajes metodológicos y procesos de recuperación utilizados también son diversos, pudiendo ser construidos desde abordajes y metodologías participativas o ser establecidos sin mecanismos de consulta o validación desde otras instancias.

Por ejemplo, la Fundación Lealtad convoca a las OSC a suscribirse de manera voluntaria a “Los Principios de Transparencia y Buenas Prácticas de las ONG”; estos principios abarcan múltiples aspectos del funcionamiento de las ONG, mismos que fueron definidos por la misma fundación en función de la información requerida por la sociedad española sobre las ONG y sobre otros modelos implantados con éxito en países como Estados Unidos y Reino Unido; también se conformó una ronda de consultas con las principales plataformas y coordinadoras de ONG, con ONG de distintos perfiles, representantes de la Administración Pública y con expertos del Tercer Sector.

Estos principios no constituyen normatividad legal alguna ni un mecanismo de evaluación; su función es brindar confianza a los donantes. Las OSC suscriben los principios de manera voluntaria en línea a través de información clasificada en 9 ámbitos de trabajo de las organizaciones: 1) Funcionamiento y regulación del órgano de gobierno; 2) Calidad y publicidad del fin social; 3) Planificación y seguimiento de la actividad; 4) Comunicación e imagen fiel de la información; 5) Transparencia en la financiación; 6) Pluralidad en la financiación; 7) Control en la utilización de fondos; 8) Presentación de cuentas anuales y cumplimiento de obligaciones legales y 9) Promoción del voluntariado.¹⁹

En México, el Centro Mexicano de Filantropía (Cemefi) propuso en el 2004 un ejercicio semejante al de la Fundación Lealtad, a partir del diseño de un modelo para que las organizaciones de la sociedad civil pudiesen llevar a cabo un autodiagnóstico de su gestión institucional, el manejo de sus recursos y sus procesos de información pública. El Modelo de Indicadores de Institucionalidad y Transparencia se obtuvo del análisis de las exigencias legales para las organizaciones que operan como donatarias autorizadas, así como de elementos que, desde su práctica, las organizaciones consideran adecuadas para la institucionalización, gestión transparente y rendición de cuentas. También fueron revisados por un equipo de profesionales y retroalimentados por miembros del Consejo Directivo de Cemefi.

¹⁹ Fuente: Fundación Lealtad, 2012.

Desde el 2005, año en que inicio el registro de OSC, el modelo ha demostrado su utilidad para varios actores: para las OSC, quienes a partir de los indicadores identifican áreas de oportunidad para la mejora en la gestión institucional y como un valioso factor para incrementar la visibilidad de la organización, conduciéndole a un mejor posicionamiento entre los grupos interesados, así como la posibilidad de acceso a donantes y donaciones más importantes; para las empresas y fundaciones donantes es un auxiliar en la selección y fortalecimiento de sus donatarias que les permite incrementar el impacto de sus programas de donaciones.

Por su parte, los investigadores y académicos han encontrado también en los indicadores una herramienta útil para la investigación. El modelo considera 10 indicadores: 1) Constitución legal ante Notario Público; 2) Autorización de la SHCP como Donataria; 3) Misión, Visión y Objetivos; 4) Domicilio y teléfono verificables; 5) Informe anual de resultados y ejercicio de recursos; 6) Consejo Directivo o Patronato diferente al equipo profesional; 7) Personal profesional contratado en nómina; 8) Colaboradores voluntarios en los programas; 9) Más de tres años de operación y 10) Más de tres fuentes distintas de ingresos del sector de organizaciones filantrópicas en México (Cemefi, 2012).

En ambos ejemplos, como puede observarse, la perspectiva apunta al fortalecimiento y la transparencia institucional, por lo que se aprecian algunas coincidencias en los indicadores establecidos.

En otros abordajes, en cambio, el interés se sitúa en el ámbito de la intervención social de las OSC, por lo que la metodología y criterios de recuperación se perfilan hacia otros parámetros, cuya finalidad es la descripción del ámbito de intervención (género, derechos humanos, infancia, capital social, entre otros), así como la construcción de los referentes que permitan identificar lo que es bueno o esperado para un fin determinado.

En la recuperación de estas prácticas, una función fundamental de la metodología es explicitar las características y contenidos de la intervención social, la cual, entendida como un “hacer con intención” en donde subyace de manera explícita o implícita la explicación de la realidad y formas de incidir en ella, también está permeada de

valores éticos y compromisos, y posturas de quienes la diseñan y llevan a cabo; es decir, la intervención social no es neutral y en cada programa o proyecto se toman decisiones respecto al qué, para quién, hasta dónde y el por qué de las acciones que se eligen para transformar o incidir en esa realidad. La intervención es por ello un campo de decisiones y posturas frente a la realidad, esclarecerlas y fundamentarlas ayuda a determinar si son o no acordes para dar respuesta a las condiciones que la hicieron surgir (Galeana, 2004).

Un ejemplo de metodologías de recuperación de buenas prácticas cuyo ámbito es la intervención social es el “Compendio de Buenas Prácticas del Instituto de Investigación y Capacitación Internacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer”, en el cual se establecen, entre otros, los siguientes criterios para la identificación de buenas prácticas: relevancia social; efectividad y eficiencia; potencial para la replicación; impacto significativo y cambio en la capacidad de integrar la perspectiva de género en su contexto.

Otro ejemplo es el Ministerio de la Secretaria General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales de Chile, cuyos criterios son: innovación, replicabilidad de la experiencia en otras instituciones; inclusión social y participación ciudadana.

Cualquiera que sea el abordaje y finalidad para la recuperación de “buenas prácticas”, término más utilizado en el ámbito social, es un ejercicio que merece alentarse en cuanto que permita obtener una radiografía de los avances y vacíos que enfrentan las organizaciones para cumplir con su misión u objetivos, ya que brinda pautas de referencia a otras organizaciones para revisar su propia práctica, además de ser una oportunidad para identificar parámetros o criterios compartidos a partir de los cuales es posible mejorar el desempeño y resultados en sus acciones de intervención social, hacer transparente y rendir cuentas sobre su quehacer.

No obstante que los abordajes metodológicos en este sentido sean diversos, se considera como una tarea posible y relevante identificar principios compartidos para mejorar la eficacia de sus acciones, así como de los desafíos a enfrentar como OSC.

Cabe preguntarse, ¿cuántas OSC han recuperado buenas prácticas en materia de transparencia y rendición de cuentas?, ¿qué metodologías han utilizado para recuperar esas buenas prácticas?, ¿cuáles son las diferencias, similitudes y dificultades de estas metodologías? Por tanto, resulta pertinente contar con un estudio que caracterice las propuestas metodológicas sobre buenas prácticas, que sirva de referencia a las OSC para seguir impulsando estudios de este tipo y que aporten conocimientos metodológicos y eleven la calidad de sus intervenciones.

V.3 Caracterización y análisis de las buenas prácticas²⁰

V.3.1 Cemefi, AC

a. Marco de la Organización



Fundada en diciembre de 1988, es una institución privada, no lucrativa, sin ninguna filiación a partido, raza o religión. Cuenta con permiso del Gobierno de México para recibir donativos deducibles de impuestos. Su sede se encuentra en la Ciudad de México y su ámbito de acción abarca todo el país.

²⁰ La información referida al marco institucional se obtuvo de las páginas web de las organizaciones, y fue complementada con la información obtenida a través del cuestionario.

Misión

Promover y articular la participación filantrópica comprometida y socialmente responsable de los ciudadanos, sus organizaciones sociales y empresas para alcanzar una sociedad más equitativa, solidaria y próspera.

Visión

- El pronóstico para 2012 es el siguiente:
- Incrementar el reconocimiento del valor público y social del sector filantrópico por parte del gobierno y la sociedad en general.
- Ser reconocidos por la capacidad de la institución de interlocución y defensa de los intereses comunes al sector filantrópico debido a la eficacia que presenta para incidir en la agenda y política pública, así como en los marcos legales.
- Contribuir significativamente al incremento de la efectividad, magnitud, institucionalidad, transparencia y rendición de cuentas de las organizaciones filantrópicas.
- Ser un factor clave para el aumento de la participación voluntaria, el número de donatarias y entidades donantes, así como de los montos donados.
- Ser un factor clave para el incremento y mejora continua de las prácticas de responsabilidad social de las empresas.
- Distinguirse por propiciar iniciativas de cooperación intra e intersectorial de alto impacto social, debido a su capacidad para generar vínculos y articulación efectiva entre los actores del sector filantrópico y de éstos con otros sectores.
- Ser una referencia nacional e internacional por su capacidad para generar y comunicar información estratégica sobre el sector y por la generación de enfoques y modelos de intervención.

- Ser un ejemplo de eficacia, calidad, transparencia y rendición de cuentas por su capacidad de generar impactos demostrables con sus programas, y por el manejo transparente y eficiente de los recursos.

Objetivos

- Mejorar el entendimiento y la percepción del gobierno, tomadores de decisiones, y del público en general sobre las actividades, características y valor social producido por las organizaciones del sector y específicamente por el Cemefi.
- Incrementar la capacidad de incidencia en la agenda y políticas públicas con base en información y argumentos sólidos para promover y defender las causas del sector.
- Propiciar el incremento del conocimiento disponible del sector y generar información estratégica que sirva para defender y fomentar sus intereses comunes.
- Contar con mecanismos e instrumentos efectivos de vinculación, articulación y formación de alianzas entre los actores del sector filantrópico, así como la alianza de éstos con otros sectores.
- Incrementar las donaciones de tiempo y dinero, particularmente las relacionadas con la inversión social a largo plazo.
- Incrementar el número de empresas que cuentan con una gestión socialmente responsable; así como coadyuvar para que la responsabilidad social empresarial (RSE) se traduzca en prácticas de responsabilidad social que contribuyan a la resolución de problemas públicos prioritarios para el país.
- Mejorar el proceso de generación, identificación, sistematización y adopción de modelos y herramientas orientadas a fortalecer institucionalmente a las organizaciones según estándares de buenas prácticas.

b. Caracterización de la metodología

1. Nombre de la metodología

Indicadores de institucionalidad y transparencia



2. Antecedentes

En noviembre de 2004, Cemefi propuso este modelo para que las organizaciones de la sociedad civil pudiesen llevar a cabo un autodiagnóstico de su gestión institucional, del manejo de sus recursos y de sus procesos de información pública. Los indicadores de Institucionalidad y Transparencia se obtuvieron del análisis, tanto de las exigencias legales para las organizaciones que operan como donatarias autorizadas, como de aquellos elementos que, desde la práctica, aseguran adecuados procesos de institucionalización, gestión transparente y rendición de cuentas.

**INSTITUCIONALIDAD
Y TRANSPARENCIA**

Los indicadores fueron revisados por el equipo profesional de Cemefi para su enriquecimiento; igualmente recibió retroalimentación de miembros del Consejo Directivo del Centro, así como de algunas instituciones pertenecientes al mismo, hasta finalmente ser aprobados por los órganos de gobierno de la asociación.

3. Propósitos y alcances

El desafío para Cemefi fue que los indicadores fueran no discriminatorios; es decir, que pudieran ser aplicados a todas las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), de fácil verificación y que la metodología fuese objetiva para que sirviese de referencia en dos sentidos: como autodiagnóstico para que las organizaciones que así lo decidan pudieran desarrollarlos a corto, mediano y/o largo plazo como un proceso de mejora continua, a la vez que aportara información del estado de profesionalización de las organizaciones. De tal forma que los indicadores fortalecen el desarrollo institucional de las OSC y brindan, al mismo tiempo, información a donantes, gobierno y personas en general, que están interesadas en tener datos confiables y objetivos con respecto a cuáles organizaciones

pueden recibir donativos en tiempo, talento y recursos, ayudando así a la toma de decisión del donante. Por lo que este esfuerzo constituye un primer paso para asegurar niveles mínimos deseables de institucionalidad y transparencia.

En tal sentido, los objetivos de la metodología son:

- 1.- Impulsar la profesionalización del sector.
- 2.- Dar certeza a los donantes.
- 3.- Promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Entre sus beneficios destacan que:

- Reflejan el nivel de desarrollo institucional de la organización.
- Permiten el establecimiento de estándares normalizados para valorar a las instituciones.
- Ayudan a incrementar la confianza y el reconocimiento de la sociedad hacia las organizaciones de la sociedad civil como entidades de interés público.
- Proveen a las organizaciones de una plataforma de inicio para el desarrollo de procesos de mejora que permitan incrementar la eficiencia en su gestión y cumplir con éxito su misión y objetivos.

4. Aplicación de la metodología

La metodología consiste en 10 indicadores y 12 referencias objetivas, no controversiales, que operan como un proceso institucional de autoevaluación y autorregulación voluntario, verificado y acreditado por el Cemefi, a través de los documentos comprobatorios, que le permite a cualquier persona, empresa o institución conocer con certeza algunas características de una organización privada, no lucrativa y de servicios a terceros:

- Si cumple con los requisitos legales mínimos.
- Si cuenta con misión, visión y objetivos que orienten su servicio a las personas que sirve.
- Si cuenta con la escritura y mecanismos institucionales de transparencia y rendición de cuentas.

Indicadores y referencia comprobatoria

Los diez indicadores se agrupan en tres niveles de Institucionalidad y Transparencia:

Nivel Básico:

Incluye los primeros cinco indicadores. En este nivel se resalta la constitución legal y fiscal, la claridad en la misión de la institución, así como una administración transparente. Sin estos indicadores es muy difícil garantizar transparencia.

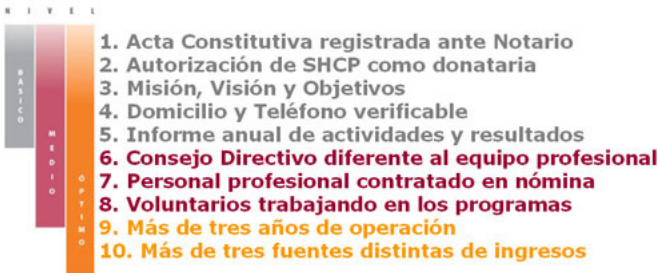
Nivel Medio:

Corresponde a las instituciones que alcanzan entre seis y ocho indicadores. Refleja una gestión interna congruente y ética en la organización, es decir que cuenta con un buen gobierno (órganos directivos), así como con personal operativo profesional y voluntariado, trabajando en programas concretos y definidos: indicadores para alcanzar éxito en la gestión de la OSC.

Nivel Óptimo:

Aquellas instituciones que alcanzan nueve o diez indicadores; este nivel es el resultado de contar con una institución con un buen desarrollo institucional.

Con base en un ejercicio de autoevaluación, cada institución determina su propio nivel de institucionalidad de acuerdo a los indicadores y agrupación en los tres niveles referidos anteriormente y que se resumen en el siguiente esquema.



Aquellos indicadores que no se cumplen representan un área de oportunidad para la organización; en estos casos se sugiere explorar las razones o causas que dificultan cubrir el indicador e iniciar las acciones pertinentes para alcanzarlo.

Proceso de acreditación

El proceso presenta una duración que oscila entre 1 semana y un año; esto depende de cada institución en particular y de las condiciones que la misma presente. En caso de que la organización proporcione la documentación que avale los 10 indicadores, el proceso de acreditación puede consolidarse al cabo de un mes, siempre y cuando se verifique la existencia documental de cada uno de los indicadores.

Esquema del Proceso

Descripción del proceso de acreditación

1. Autodiagnóstico

La organización inicia el proceso al llevar a cabo un autodiagnóstico, con base en el formato diseñado para tal fin. Una vez detectados los indicadores que la institución sí cumple, recaba fotocopias de los documentos, que sirven de referencias comprobatorias de cada uno de los indicadores que considera que puede acreditar.

2. Envío de documentación.

La organización envía al Cemefi o al representante local del mismo la siguiente documentación:

- a) Una carta manifestando su interés en participar en el proceso de acreditación de los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia.
- b) El formato de autodiagnóstico debidamente llenado y un listado de los documentos que acompaña como referencia comprobatoria de cada indicador.
- c) El comprobante de pago del proceso de acreditación (en caso de ser miembro del Cemefi, una copia del último recibo de pago de su cuota de membrecía).

- d) Una carpeta que integre las referencias comprobatorias por cada indicador. Es importante que la organización enliste los documentos que envía.

3. Revisión de documentación.

Una vez recibida la información, el Cemefi, o su representante local, revisará los documentos y las referencias comprobatorias enviadas y en un plazo de dos semanas le comunicará a la organización el estatus de su proceso y, en su caso, el nivel de Institucionalidad y Transparencia que ha alcanzado. En caso de que la documentación enviada no permita corroborar el cumplimiento del indicador del cual es referencia se procede de la siguiente manera:

- a) El Cemefi o su representante local enviará a la organización una carta de retroalimentación, señalando si existe algún documento faltante o si es necesario el envío de mayor información; asimismo ofrecerá orientación con respecto a la implementación de acciones de mejora que permitan a la organización alcanzar algún(os) indicador(es).
- b) La organización enviará al Cemefi las respuestas, aclaraciones y/o documentos que hagan falta para acreditar los indicadores respectivos con la finalidad de completar el proceso de acreditación.

4. Constancia de Acreditación.

Cemefi enviará a la organización una Constancia de Acreditación, señalando el nivel de Institucionalidad y Transparencia que la organización ha alcanzado con base en los indicadores que ha cumplido:

- Nivel Básico: Si cubre los cinco primeros indicadores.
- Nivel Medio: Si cubre entre seis y ocho indicadores, incluidos entre éstos los cinco primeros.
- Nivel Óptimo: Si cubre de nueve a diez indicadores, incluidos los cinco primeros.

5. Distintivo de Institucionalidad y Transparencia

En caso de alcanzar el Nivel Óptimo:

- a) El Cemefi enviará a la organización, además de la Constancia de Acreditación, el logotipo Distintivo de Institucionalidad y Transparencia y el manual de uso del mismo. A partir del momento de su recepción, la organización podrá ostentar el distintivo en su papelería institucional, página web, recibos deducibles de impuestos, y demás instrumentos de identidad institucional.

- b) En una ceremonia pública, el Cemefi -en conjunto con su representante local, cuando así sea el caso- hará entrega de las Constancias de Acreditación de Nivel Óptimo de Institucionalidad y Transparencia a las organizaciones que hayan alcanzado este nivel.

Aliados Regionales que participan en el proceso de acreditación

Con el propósito de fortalecer el sector en diversas regiones, desde hace algunos años el Cemefi ha establecido alianzas estratégicas con instituciones sólidas, profesionales y que tienen gran trayectoria e influencia en su ámbito geográfico, todo ello con la finalidad de acreditar conjuntamente a las organizaciones de diferentes estados de la República Mexicana; entre ellos se encuentran organizaciones, fundaciones y juntas de asistencia privada.

Los socios realizan el proceso de revisión de las referencias comprobatorias de las instituciones interesadas en sus estados; en algunos casos, algunos de los indicadores coinciden con sus propios programas de fomento de la capacidad de organizaciones de la sociedad civil.

Socios con los cuales se tienen establecidos Convenios de Colaboración actualmente:

Baja California	Fundación Internacional de la Comunidad, AC
Coahuila	Fundación Merced Coahuila, AC
Colima	Junta de Asistencia Privada del Estado de Colima
Hidalgo	Junta General de Asistencia en el Estado de Hidalgo
Jalisco	Corporativa de Fundaciones, AC
Oaxaca	Fundación Comunitaria Oaxaca, AC
Puebla	Movimiento Activo de Jóvenes Comprometidos por la Calidad, AC (Majocca)
Querétaro	Fundación Roberto Ruíz Obregón, AC
Quintana Roo	Fundación Comunitaria Cozumel, IAP
San Luis Potosí	Asociación Filantrópica Cummins, AC
Sinaloa	Junta de Asistencia Privada del Estado de Sinaloa
Sonora	Fundación del Empresariado Sonorense, AC

5. Resultados obtenidos

El indicador con el que se evalúan los resultados es el número de organizaciones acreditadas.

Otro instrumento a partir del cual es posible revisar los beneficios o utilidad de la metodología es la encuesta que se realizó el año pasado (2011) entre las organizaciones que están acreditadas. Se utilizó una muestra confiable, en donde los resultados reflejan que:

- La metodología ha servido a las OSC para tener mayor visibilidad
- Acceder a donativos y obtener recursos;
- Generar confiabilidad entre los donantes;
- Iniciar con la práctica o hábito de rendición de cuentas;
- Fortalecer sus órganos de gobierno.

Las experiencias de Cemefi y de socios para la acreditación, en todo el país, ha constatado que el proceso de acreditación constituye una herramienta para el fortalecimiento institucional de las organizaciones, contribuyendo a su tarea de servicio y a su posicionamiento dentro de sus estados.

Hasta el 30 agosto de 2012 se han acreditado 478 organizaciones; en el siguiente mapa se presenta el número y distribución por estados en todo el país:



Fuente: [<http://www.cemefi.org/proyectos/indicadores-de-institucionalidad-y-transparencia>.html] Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2012.

c. Áreas de oportunidad y retos

En relación a los diferentes aspectos que conforman la metodología, se ha podido identificar un área de oportunidad al tomar como base la experiencia acumulada, ésta ha sido el fomento a la difusión; esta acción nos permite propiciar que los donantes conozcan los indicadores y se difundan las buenas prácticas para fortalecer la confianza y visibilidad.

La experiencia de la aplicación de la metodología permite también identificar una serie de retos y áreas de oportunidad para las OSC. Por ejemplo, en los resultados de la aplicación de la metodología se observa que el informe anual es el rubro que las organizaciones menos cumplen; no obstante se les asesora para su cumplimiento. Se observa que hay criterios cuyo cumplimiento depende más bien del fortalecimiento de las propias organizaciones. Por ejemplo, emplear al personal a través de contrato por nómina; este rubro es considerado un factor externo en el que Cemefi no puede influir para su cumplimiento.

Otro de los retos que se presentan es el cumplimiento de requerimientos fiscales y legales; debido al incumplimiento de los mismos, muchas organizaciones que llevan años de ser donatarias han perdido su deducibilidad.

Cemefi considera positivo que a la par del cumplimiento de las obligaciones que marca el gobierno federal y estatal existan iniciativas del propio sector de las OSC para generar prácticas que den confiabilidad y certeza para la rendición de cuentas. Estos mecanismos y estrategias de autorregulación fortalecen la normativa federal, estatal y local ya existente.

La diferencia entre Cemefi y otras OSC que trabajan bajo este tipo de acreditación es que las demás OSC están más orientadas a impulsar a las organizaciones, a desarrollar procesos de mejora, mientras que Cemefi brinda una forma práctica, sencilla y objetiva de ubicar el grado de solidez de una organización.

Se espera que el análisis de estos aspectos sea de ayuda para enfrentar los desafíos siguientes que se presentan en este sector:

- Visibilizar nuestro trabajo.
- Obtener más recursos.
- Contar con una mayor participación ciudadana en forma de voluntariado.
- Capacidad para incidir en las políticas públicas.

V.3.2 Construyendo Organizaciones Civiles Transparentes, Confío, AC

a. Marco de la Organización



Es una organización legalmente constituida en México, no lucrativa, que cuenta con un consejo directivo comprometido e independiente conformado por instituciones y personas con gran calidad moral y reconocimiento a nivel nacional e internacional, y que busca que las organizaciones puedan darse a conocer de una manera transparente y con buenas prácticas a fin de ser más confiables. Es apoyada por instituciones donantes locales y nacionales que visualizan la tendencia de la transparencia como clave para la sustentabilidad de nuestro sector.

Misión

Generar confianza en las Organizaciones de la Sociedad Civil mediante la promoción de su transparencia para lograr una mayor participación social.

Confío pone a disposición una nueva herramienta de rendición de cuentas para la sociedad civil basado en la metodología de la Fundación Lealtad en España.

El modelo de análisis ofrece a particulares y donantes empresariales información independiente, objetiva y homogénea sobre las OSC para ayudarlos a elegir la institución con la que podrán colaborar, así como orientarlos sobre el seguimiento de sus donativos.

Los servicios son gratuitos, tanto para las empresas como para las OSC.

Líneas de acción

El modelo tiene dos líneas de acción:

- Promoción de la transparencia de las OSC.
- Fomento a los donativos y otro tipo de apoyos de las empresas y los particulares a las OSC.

Para ello analiza la transparencia y buenas prácticas de gestión en las OSC en función de 9 parámetros definidos en colaboración con la propia Fundación Lealtad, que dan respuesta a los cuestionamientos que se plantean los donantes al realizar alguna donación. Estos parámetros son los denominados Principios de Transparencia y Buenas Prácticas (PTBP), los cuáles quedan reflejados en un informe que muestra el grado de cumplimiento de los 9 principios y que también incluye una sección descriptiva con una visión general de cada organización.

El análisis de los PTBP se realiza a partir de la información facilitada voluntariamente por las OSC y de forma totalmente gratuita.

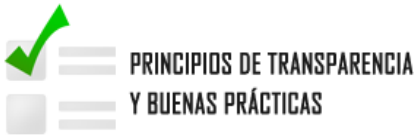
Para llevar a cabo la segunda línea de acción, se ofrece a los donantes las herramientas necesarias para donar responsablemente. Por otro lado, también facilita el encuentro entre empresas/donantes individuales y las OSC, y actúa como mediadora entre ambas, proporcionándoles una variedad de servicios gratuitos que ayudan a los donantes a identificar la OSC o el proyecto con el que desean colaborar.

b. Caracterización de la metodología

1. Nombre de la metodología

Principios de Transparencia y Buenas Prácticas (PTBP)

2. Antecedentes



La iniciativa surge en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, en un encuentro de organizaciones de la sociedad civil en el año

2007, en el cual, la Fundación Lealtad, institución española no lucrativa con más de 7 años de experiencia en ofrecer información independiente, objetiva y homogénea sobre las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), les presenta su modelo para el análisis de transparencia a las ONG que voluntariamente solicitan información de utilidad para orientar la toma de decisiones de empresas y particulares interesadas en colaborar o hacer donaciones a estas organizaciones. Es así que el Centro para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, AC, contempla la posibilidad de adaptar esta propuesta en México.

La adaptación de la metodología a la realidad de la sociedad civil en México se logra como producto de la investigación realizada por el Centro para el Fortalecimiento Civil, AC de Chihuahua y el asesoramiento técnico de la institución Fundación Lealtad, a través de un convenio de colaboración, así como de la retroalimentación de expertos en filantropía en México y la participación de donantes, auditores, contadores y representantes de las organizaciones de la sociedad civil mexicana. Este esfuerzo se concreta el 20 de junio

de 2010 con la constitución formal de la asociación Construyendo Organizaciones Civiles Transparentes, Confío AC, cuyo Consejo directivo queda integrado por las siguientes instituciones:

- Fundación del Empresariado Chihuahuense, AC
- Fundación Telefónica México, AC
- Fundación Lealtad, España
- Tecnológico de Monterrey, Campus Chihuahua
- Centro para el Fortalecimiento de Organizaciones Civiles, AC
- Deloitte

Además de personas expertas en el tercer sector:

- Dr. Alberto Hernández Baqueiro, Director del Departamento de Estudios Humanísticos, Tecnológico de Monterrey Campus Ciudad de México
- Dr. Alejandro Natal Martínez, Coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, Colegio Mexiquense, Toluca
- Dr. Michael Layton Moebius, Director, Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil, Departamento de Estudios Internacionales, ITAM, Ciudad de México
- Lic. Enrique A. Hernández Botello, Representante de la Sociedad Civil

Es relevante mencionar que la Asociación Confío es miembro del Comité Internacional en Organizaciones Procuradoras de Fondos (ICFO, por sus siglas en inglés) cuya misión es agrupar a las organizaciones, oficinas y agencias de evaluación de ONG/OSC nacionales de diferentes países del mundo para armonizar procedimientos y estándares para la evaluación, el análisis y la acreditación de las ONG/OSC, de acuerdo a las tendencias del sector y al marco normativo legal y fiscal de cada país, con el propósito fundamental de aportar seguridad y confianza a los donantes de que sus aportaciones son utilizadas por las ONG/OSC para los fines para los que fueron solicitados, por lo que

los principios de transparencia y buenas prácticas del Modelo responden a los lineamientos de acreditación emitidos por esta asociación internacional.

3. Propósitos y alcances

- Promover confianza en el sector a través de una cultura de transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad, en general, impulsando cualquier tipo de colaboración, sea la canalización de recursos económicos, participación de la corresponsabilidad social empresarial y/o la aportación de capital social.
- Apoyar a las OSC en sus procesos de mejora institucional a través de la transparencia y buenas prácticas.
- Ofrecer una herramienta de comunicación gratuita para las OSC por medio de la difusión de su trabajo profesional, a través del análisis de transparencia y el reconocimiento de buenas prácticas en la gestión de las mismas, en función de los 9 parámetros establecidos en el PTBP.
- Fomentar la donación responsable, aportando información y herramientas a los donantes respecto a lineamientos a considerar antes de colaborar con una organización, así como para identificar a la OSC o el proyecto con el que se desea colaborar.

En tal sentido, como esfuerzo para visibilizar el trabajo de las OSC, vincular a donantes, voluntarios y OSC, a la vez que promueve el trabajo del sector a nivel nacional e internacional, el modelo involucra a:

- Instituciones filantrópicas (donantes)
- Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)
- Agencias de cooperación internacional
- Sector Privado
- Sector Público
- Público en general

La metodología que Confío ofrece no es una consultoría, debido a que el modelo de intervención no implica la búsqueda de problemas para resolverlos, aunque el ejercicio de autodiagnóstico ciertamente los identifica; no es una certificación o auditoría debido a que la metodología no tiene como finalidad que la OSC cumpla con la totalidad de los subprincipios que lo conforman, ni emite una postura u opinión de la información analizada, sino que ofrece información objetiva y homogénea que ha sido entregada por la organización en función al cumplimiento o incumplimiento de los subprincipios. Es un modelo basado en los estándares del International Committee on Fundraising Organizations (ICFO), que es un organismo al que pertenecen organizaciones acreditadoras; ICFO ayuda a estandarizar los procedimientos y parámetros de acreditación, y actúa como un foro internacional para la discusión y el debate de estos temas.

Fundación Lealtad tomó como base estos estándares en el año 2001 y Confío adopta la metodología en el 2010; esto le permite adaptar los principios y subprincipios españoles a la realidad de las OSC mexicanas a través de una investigación, sin perder de vista los lineamientos y estándares internacionales de evaluación, análisis y acreditación de las ONG/OSC emitidos por el Comité Internacional en Organizaciones Procuradoras de Fondos (ICFO).

4. Aplicación de la metodología

El perfil de las organizaciones candidatas a participar en el Modelo de Transparencia y Buenas Prácticas es el siguiente:

1. Legalmente constituidas.
2. Beneficio social - no lucrativas. Realizar programas y proyectos de beneficio social y/o medio ambiente.
3. Contar con un mínimo de dos años de trabajo ininterrumpido al momento de firmar el acuerdo de colaboración para el análisis.
4. Contar con estados financieros auditados externamente de por lo menos los dos últimos ejercicios contables, de preferencia, con dictámenes fiscales correspondientes, en caso de ser donatarias autorizadas.

Estos cuatro elementos permiten la adecuada evaluación de la gestión de las OSC que voluntariamente lo solicitan, al partir de los principios y subprincipios que integran el Modelo PTBP. La revisión se realiza en el marco de los siguientes principios éticos que rigen la normatividad de la metodología:

- Transparencia
- Confianza
- Honestidad
- Solidaridad
- Respeto

Para el análisis de transparencia y buenas prácticas de la gestión de la institución se han establecido 9 principios distribuidos en 36 subprincipios, los cuales aportan información respecto al órgano de gobierno: el establecimiento de una misión y su divulgación, la planeación y seguimiento de las actividades, la comunicación apegada a la realidad institucional, la transparencia y pluralidad en el financiamiento, el control en la utilización de los recursos financieros, el cumplimiento de las obligaciones legales y fiscales a través de estados financieros auditados y la promoción del voluntariado.

En el siguiente cuadro se enuncian cada uno de los 9 principios incluidos en el modelo PTBP y los subprincipios derivados de cada uno de ellos:

Principios de Transparencia y Buenas Prácticas (PTBP)	
Principios	Subprincipios
1. Funcionamiento y regulación del órgano de gobierno	A. El órgano de gobierno está constituido por un mínimo de 5 miembros. B. El órgano de gobierno se reúne por lo menos cuatro veces a lo largo del año con la asistencia física o por videoconferencia de sus integrantes. Asistirá la mayoría de los miembros al menos a una reunión durante el año.

	<ul style="list-style-type: none"> C. Cada uno de los miembros del órgano de gobierno asiste en persona o por videoconferencia al menos a una de las reuniones realizadas durante el año. D. Los miembros del órgano de gobierno se renuevan con cierta regularidad. E. Sólo un número limitado de los miembros del órgano de gobierno recibe ingresos de cualquier tipo, procedente tanto de la propia organización como de otras entidades vinculadas. Este porcentaje es inferior al 40% de los miembros. F. La organización pone a disposición del público información sobre los integrantes del órgano de gobierno y del equipo directivo. G. La organización lleva un registro adecuado de las reuniones de su órgano de gobierno. H. La presidencia y la dirección de la organización son ocupadas por personas distintas sin relación de parentesco.
<p>2. Claridad y divulgación de la misión</p>	<ul style="list-style-type: none"> A. La misión es el objeto esencial de la organización, lo cual se refleja en las actividades que ésta realiza, debiendo perseguir fines de beneficio social. B. Todos los miembros de la organización, incluidos los voluntarios, conocen la misión y ésta se encuentra a disposición del público.
<p>3. Planeación y seguimiento de las actividades</p>	<ul style="list-style-type: none"> A. La organización cuenta con un plan estratégico y/o un plan operativo anual del cual tiene conocimiento el órgano de gobierno. B. Durante los últimos dos años, los programas muestran congruencia al seguir una línea de trabajo encaminada hacia el logro de la misión. C. La organización cuenta con sistemas formalmente definidos de control y seguimiento interno de la actividad y de avances sobre las metas D. La organización cuenta con sistemas formalmente definidos de control y seguimiento de sus beneficiarios. E. La organización pone a disposición de los donantes informes sobre los avances y resultados de los proyectos que financian.

<p>4. Comunicación e imagen fiel en la información</p>	<ul style="list-style-type: none">A. Las actividades de comunicación, procuración de fondos e información pública reflejan de manera fiel la misión y la realidad de la organización y no inducen a error.B. La organización elabora un informe anual de actividades que pone a disposición de sus públicos de interés.C. Los estados financieros auditados se encuentran a disposición del público en general.D. La información de la organización se encuentra disponible en los sitios de los registros oficiales.E. La organización cuenta con correo electrónico institucional.
<p>5. Transparencia</p>	<ul style="list-style-type: none">A. La organización facilita información sobre sus principales fuentes de financiamiento, tanto de origen público como privado, y las cantidades aportadas por las mismas.B. La organización lleva un registro de los ingresos y costos de las actividades de procuración de fondos.
<p>6. Pluralidad en el financiamiento</p>	<ul style="list-style-type: none">A. La organización realiza actividades para la diversificación de fuentes de financiamiento tanto públicas como privadas.B. Ninguno de los donantes de la organización aporta más del 50% de los ingresos totales de la entidad de forma continua durante los últimos dos años.
<p>7. Control en la utilización de fondos</p>	<ul style="list-style-type: none">A. La organización elabora un presupuesto anual para el año siguiente del cual tiene conocimiento el órgano de gobierno.B. Se conoce el ejercicio de los recursos de la organización por cada programa y/o proyecto.C. La organización respeta la voluntad de sus donantes estableciendo los controles que le permiten comprobar el destino de los donativos etiquetados o de uso restringido.D. La organización tiene un nivel razonable de recursos disponibles respecto a sus gastos. En caso de contar con efectivo restringido, éste será aprobado por el órgano de gobierno.E. La organización presenta una estructura financiera equilibrada durante los últimos dos años.F. En caso de contar con inversiones financieras, éstas siguen criterios de prudencia razonable.G. Las inversiones en instituciones no financieras están directamente relacionadas con la consecución de la misión y son autorizadas por el órgano de gobierno.

8. Presentación de los estados financieros y cumplimiento de las obligaciones legales y fiscales	A. Los estados financieros auditados y sus notas se elaboran conforme a las Normas de Información Financiera mexicanas y se presentan en el órgano de gobierno. B. La organización acredita el cumplimiento de todas sus obligaciones legales y fiscales en sus estados financieros auditados por contador público registrado. C. La contabilidad y la auditoría de estados financieros se llevan a cabo por personas y/o despachos sin vinculación alguna.
9. Promoción del voluntariado	A. La organización cuenta con voluntarios en sus actividades. B. La organización define las actividades en que pueden participar sus voluntarios.

Indicadores y referencia comprobatoria

Se solicita para el análisis de transparencia y buenas prácticas 37 evidencias alineadas a los principios y subprincipios referidos anteriormente.

La documentación probatoria solicitada forma parte de los datos solicitados en un formato preestablecido para este propósito; dicho formato se encuentra dividido en 2 secciones:

- Sección A, en el cual se solicita información general de la organización.
- Sección B, con el listado de documentación a entregar físicamente o en formato electrónico.

En Anexo 1: Documentos probatorios Principios de Transparencia y Buenas Prácticas (PTBP) Construyendo Organizaciones Civiles Transparentes, CONFIO, AC se enlistan a detalle las características que deben presentar los documentos probatorios solicitados.

Proceso de acreditación

El procedimiento a seguir para la aplicación de la metodología en las organizaciones atendidas por Asociación Confío es el siguiente:

1. Solicitud de interés de la organización que desea información sobre el Modelo.
2. Sensibilización e información. Sesión informativa para presentar una reseña sobre el Modelo de Transparencia y Buenas Prácticas así como de los beneficios que proporciona.
3. Autodiagnóstico. Taller para que la organización revise su situación respecto a los principios de transparencia y buenas prácticas. Para este fin se utiliza material didáctico proporcionado por la Asociación Confío.

Concluida la etapa de autodiagnóstico existen tres posibles escenarios de participación de las organizaciones:

Las organizaciones deciden no entrar en el Modelo de Transparencia y Buenas Prácticas ,y se retiran del proceso con la herramienta de autodiagnóstico concluido.

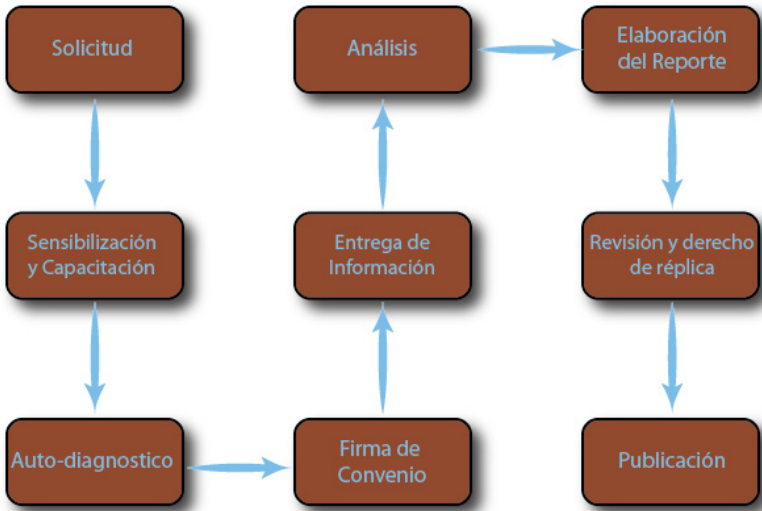
Las organizaciones participantes identifican, a partir del autodiagnóstico, procesos de mejora y áreas de oportunidad, y deciden postergar su participación al modelo hasta fortalecerse institucionalmente.

Las organizaciones participantes que obtuvieron un nivel adecuado de subprincipios, deciden entrar al modelo y ser evaluadas. El nivel que la Asociación Confío recomienda para que una organización sea considerada candidata, es alcanzar un mínimo del 80% de subprincipios cumplidos en el instrumento de autodiagnóstico.

4. Firma del convenio. Acuerdo de colaboración con la OSC para la elaboración del análisis de transparencia y buenas prácticas de la institución con el establecimiento de lineamientos de operación y las relaciones contractuales entre ambas organizaciones.
5. Entrega de información conforme a una lista de evidencias preestablecidas para la evaluación adecuada de los subprincipios.

6. Análisis. El analista de transparencia elabora el análisis, conforme a un manual interno que emite los procedimientos de evaluación a aplicar para cada uno de los subprincipios.
7. Elaboración del reporte.
8. Revisión y derecho de réplica. Conocimiento por parte de la OSC del resultado del análisis antes de su publicación y el derecho de que muestre disconformidad con algún punto del análisis, que quedará reflejado en el informe de Transparencia y Buenas Prácticas de las OSC.
9. Publicación del reporte de buenas prácticas. Los informes de evaluación son de carácter público y se difunden a través de la página web de Asociación Confío.

A continuación se presenta el esquema del proceso de acreditación propuesto en la metodología:



Es relevante mencionar que el proceso de evaluación es igual para todas las organizaciones y se aplica bajo los mismos parámetros de análisis.

El proceso se apoya de un instrumento dividido en dos secciones, a partir de los cuales se obtiene la información de la organización y se solicitan evidencias para respaldar la evaluación de los 9 principios y 36 subprincipios.

El proceso propuesto en la metodología permite que las organizaciones, antes de decidir participar en el modelo, obtengan un autodiagnóstico que les permite reflexionar y hacer un profundo análisis introspectivo. Con los resultados obtenidos, las organizaciones conocerán sus áreas de mejora y estarán en la situación de determinar acciones que les permitan fortalecerse institucionalmente de acuerdo al curso de acción a tomar, ya sea a través de la contratación de un consultor externo, de un despacho de fortalecimiento institucional, a nivel interno, o por medio de algún otro mecanismo.

A su vez, a las organizaciones que eligen participar en el modelo se les asignará un analista que estará en contacto frecuente con la institución para asesorarlas y proporcionarles una retroalimentación durante el proceso de elaboración de su informe de transparencia y buenas prácticas, e incluso para guiarlas en el cumplimiento de subprincipios incumplidos en el autodiagnóstico (siempre y cuando esto pueda ser posible conforme a la metodología). Para este fin se realizan visitas de seguimiento a la OSC con el fin de brindar el asesoramiento integral en la entrega y recopilación de documentos.

Finalmente, en la página web de Confío (www.confio.com.mx) se ha desarrollado una sección para que las organizaciones puedan tener acceso a documentos de fortalecimiento institucional, relacionados con la documentación que se pide a las organizaciones en función de los 9 PTBP.

Para garantizar la objetividad en el análisis y elaboración del informe de transparencia y buenas prácticas, el analista utiliza un manual interno de la organización que emite los estándares de evaluación de los subprincipios a analizar, así como una lista de evidencias preestablecida por Asociación Confío que expone la información requerida para constatar el cumplimiento de cada uno de los subprincipios a evaluar, la cual se le solicita a la OSC participante para la elaboración del reporte. Esta lista de evidencias forma parte de la documentación que integra la firma del acuerdo de colaboración entre ambos actores sociales.

Cabe mencionar que Asociación Confío no realiza una comprobación sobre los proyectos que realiza la organización y asume que la información facilitada por la OSC es auténtica y completa y que no hay información al margen de la que fue proporcionada en relación a las cuestiones analizadas.

5. Resultados obtenidos

Para el seguimiento de resultados del modelo se lleva a cabo un registro y un tratamiento estadístico de las organizaciones que participan en la sesión informativa y en el taller de autodiagnóstico en el que se identifica a las OSC candidatas a participar en el modelo.

Esta información es resguardada en una base de datos y es utilizada para filtrar y segmentar a las organizaciones aptas para entrar al modelo en función del número de subprincipios cumplidos de acuerdo al instrumento de evaluación utilizado. En su caso, también sirve para iniciar el proceso de seguimiento, retroalimentación y firma de convenio de colaboración con las organizaciones que deciden participar en el modelo.

De acuerdo a la base de datos interna de la asociación, que muestra el tratado estadístico del cumplimiento de cada uno de los subprincipios que conforman el Modelo de Transparencia y Buenas Prácticas contestado por las OSC participantes en el Taller de Autodiagnóstico asistido, así como de las OSC analizadas, se ha encontrado que los principios que reflejan un menor grado de cumplimiento son, principalmente, el principio 1: Funcionamiento y regulación del órgano de gobierno y el principio 8: Presentación de los estados financieros auditados y cumplimiento de las obligaciones legales y fiscales.

En tal sentido, las organizaciones que adoptan la metodología consideran que el Modelo de Transparencia y Buenas Prácticas les ha permitido visualizar la importancia de la participación del órgano de gobierno en cada acción que la organización toma para el desarrollo y continuidad de sus programas y proyectos. A su vez, permite una mejora en la coordinación de cada una de las áreas de trabajo de la organización, así como también, el empleo de mecanismos de control y seguimiento en sus procesos administrativos.

Así también, la adopción de la metodología ha sido una herramienta de rendición de cuentas para la solicitud de acceso a nuevas fuentes de financiamiento a través de la promoción de su transparencia y de la difusión de su trabajo profesional, por un lado, mientras que por el otro lado ha sido, para los donantes, una herramienta para la toma de decisiones, así como para colaborar o brindar apoyo a las OSC. Es un instrumento que aporta confianza e información objetiva de las prácticas de gestión de la administración de una institución, contribuyendo a una donación responsable.

c. Áreas de oportunidad y retos

De acuerdo con la experiencia acumulada es posible identificar una serie de áreas de oportunidad y retos:

- Incentivar una cultura de rendición de cuentas y transparencia en la sociedad civil mexicana;
- Realizar procesos de mejoramiento para el fortalecimiento institucional entre las mismas;
- Fomentar un conocimiento de la tendencia de fortalecimiento institucional como mecanismo de vinculación y para la captación de apoyos;
- Trabajar con los sectores público, privado y social, a todos los niveles.

V.3.3 Fundación Merced, AC

a. Marco de la Organización



Fundación Merced tiene 50 años de existencia, en los cuales ha canalizado recursos económicos propios y de empresas, instituciones y organismos nacionales e internacionales; ha contribuido al desarrollo de capacidades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para fortalecer su profesionalización, asegurar su permanencia y aumentar su impacto social.

Misión

Se genera capital social con valores éticos, promoviendo el fortalecimiento e impacto de las OSC y el desarrollo integral de personas y comunidades para atacar causas estructurales de la pobreza en México en busca de una mayor equidad.

Visión

Fundación Merced es una organización de excelencia, en constante evolución y crecimiento, líder y referente en la generación de modelos de capital social en el Tercer Sector.

Acciones

- Inversión social

Fundación Merced desarrolla modelos innovadores de responsabilidad social para movilizar de manera eficiente y eficaz, hacia las OSC, los recursos que le confían las empresas y los organismos gubernamentales y multilaterales.

- Formación y fortalecimiento

Apoyamos la profesionalización, el fortalecimiento y el liderazgo de las OSC en México para alcanzar la sustentabilidad, asegurar su permanencia y aumentar su impacto social.

- Trascendencia

Tenemos la determinación de trascender al aumentar el impacto social que generamos, así como fomentar y reconocer la transparencia, el profesionalismo y la sustentabilidad de las OSC.

b. Caracterización de la metodología



1. Nombre de la metodología

Diagnóstico de Madurez Institucional

2. Antecedentes

La propuesta surge hace 10 años gracias a la experiencia en el sector privado y con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) del CPT Rogelio Casas Alatríste Ruiz Urquiza, entonces Director del Programa Fortaleza.

El diagnóstico, mismo que se encuentra dirigido a identificar el estatus de las organizaciones en temas considerados relevantes para el fortalecimiento institucional, se ha enriquecido con la participación de consultores y personal de la Fundación, así como del análisis de la realidad del sector. Es así que hace cuatro años se modificó su estructura al pasar de 90 a 243 descriptores. Además de que, actualmente, el proceso por medio del cual se les proporcionan facilidades a las organizaciones para que fortalezcan su madurez institucional se focaliza solo al desarrollo de algunos aspectos, a diferencia de la propuesta inicial, en donde se buscaba cubrir con la metodología todos los rubros incluidos.

El Diagnóstico de Madurez Institucional (DMI) es una importante herramienta del programa Fortaleza, cuyo objetivo es el desarrollo de capacidades en las organizaciones, en cuestiones estratégicas, organizativas y administrativas, de manera que cumplan de manera eficaz y eficiente con su misión a través de: conocimiento, herramientas, información y vinculaciones.

Los servicios brindados actualmente por el programa Fortaleza son:

Instrumento de Diagnóstico de Madurez Institucional. Se aplica a las organizaciones sociales para determinar el grado de madurez institucional. Es el punto de partida a fin de proponer una estrategia de fortalecimiento que responda a las necesidades de la organización.

Pre-Fortaleza. Dirigido a organizaciones de reciente conformación o grupos de personas que están interesados en constituir una OSC. Su objetivo es apoyar la creación de OSC con bases sólidas, fundadas a partir de un análisis del contexto e información adecuada (legal, fiscal y organizacional), mediante la implementación de consultorías, talleres y materiales de trabajo. El proceso de asesoría tiene una duración de 6 a 8 meses.

Fortalezas. Es un programa dirigido a organizaciones constituidas con los mayores niveles de madurez institucional; integra diagnósticos, consultorías-asesorías, metodologías, cursos y talleres, con el objeto de apoyar a las OSC en su fortalecimiento institucional y en su profesionalización, ofreciendo intervenciones de acuerdo a las necesidades de cada institución. Duración total: 2 años; 1 año de acompañamiento y el siguiente año con 2 revisiones semestrales.

Seguimiento Fortaleza. Dirigido a organizaciones que ya participaron en un proceso de fortalecimiento institucional. A partir de los resultados del diagnóstico de seguimiento, sesiones y entrevistas se desarrolla un calendario de acompañamiento con una duración máxima de 4 a 6 meses. En dicho proceso se obtiene una Matriz Estratégica de Seguimiento, herramienta a través de la cual se podrán establecer tiempos y espacios para llevar a cabo los procesos de fortalecimiento aún sin el acompañamiento de un consultor.

3. Propósitos y alcances

Los procesos de fortalecimiento institucional pueden traducirse en capacitación, asesorías, consultorías especializadas, acompañamiento, intercambio entre pares y en materiales consistentes en publicaciones especializadas, abordando temas relevantes para las OSC como son: estrategia, órgano de gobierno, sustentabilidad financiera, equipo operativo, modelo de intervención, administración, comunicación y difusión, tecnologías de la información, así como alianzas y vinculación.

Este programa ha desarrollado distintas herramientas para conocer el grado de madurez institucional, lo cual permite proponer servicios adecuados a las necesidades de cada institución.

Como resultado de estos procesos las organizaciones obtienen los siguientes beneficios:

- Definen objetivos claros y la manera de alcanzarlos.
- Logran la unión y sinergia entre el órgano de gobierno y el equipo operativo.
- Cuentan con personal capacitado para desarrollar eficientemente el trabajo.
- Identifican patrones que contribuyen a mejorar sus hábitos de trabajo y disciplina.
- Reconocen las estrategias para generar recursos y así lograr la estabilidad económica.
- Cuentan con elementos que les permiten construir una imagen sólida y confiable.
- Adoptan una cultura de medir, sistematizar y mejorar.
- Ofrecen un servicio de calidad a sus beneficiarios.

4. Aplicación de la metodología

El Diagnóstico de Madurez Institucional (DMI) tiene como objetivo obtener una imagen lo más completa posible del grado de institucionalidad de una organización, tomando en cuenta el punto de vista de la propia organización y de consultores externos, a fin de detectar sus necesidades y de establecer un plan de fortalecimiento de la institución o un plan de seguimiento de fortalezas, según sea el servicio solicitado por las organizaciones.

El DMI permite identificar tanto fortalezas como debilidades de la organización en un proceso de autoreflexión participativa que incluye una visión conjunta, tanto de miembros del órgano de gobierno como del equipo operativo.

Los temas que evalúa este instrumento son:

- Estrategia
- Órgano de Gobierno
- Sustentabilidad Financiera
- Equipo Operativo

- Modelo de Intervención
- Administración
- Comunicación y Difusión
- Tecnología de la Información
- Alianzas y Vinculación

El tema de la transparencia y rendición de cuentas es transversal en toda la metodología y no solo con respecto al tema de la administración. Por ejemplo, en el tema de estrategia se pregunta cómo se comparte la planeación entre los actores involucrados, beneficiarios y aliados de la organización y se enfatiza la importancia del acceso público a la información.

Los requisitos para participar en el programa Fortaleza son los siguientes:

- Tener 3 años de haber iniciado su operación.
- Estar legalmente constituida (AC, IAP, IBP, etcétera).
- Firmar un convenio de participación (OSC-Fundación Merced).
- Participar en el 100% de las actividades convenidas.

Proceso de acreditación

La Fundación Merced no tiene como finalidad certificar a las organizaciones; al concluir las acciones para el fortalecimiento institucional solo se expiden constancias de participación en el proceso, no obstante se tienen alianzas con instituciones que sí certifican, de tal forma que a partir del programa Fortaleza las organizaciones reciben asesoría y capacitación para que cubran los aspectos que les impiden su certificación con estas instituciones.

Las fases y temporalidad en cada uno de los servicios brindados por el programa Fortaleza son distintas; sin embargo el DMI es el punto de partida tanto del servicio Fortalezas como del Seguimiento Fortaleza, y en ambos casos es el punto de partida del proceso, del cual se deriva tanto el Plan de Fortalecimiento como el Plan de Seguimiento, según sea el caso.

Para los fines de la presente investigación se describen los diferentes momentos establecidos para el DMI.

El DMI se desarrolla en tres momentos distintos, ejemplificados en el siguiente esquema y descritos a continuación:

Autodiagnóstico

En una sesión de 3 horas, la organización, representada por un mínimo de cinco personas, entre miembros del equipo operativo y del órgano de gobierno (Consejo Directivo o Patronato), llena por consenso el cuestionario de 243 descriptores. En este momento participan dos consultores: uno de ellos orienta al grupo en el llenado del instrumento, mientras que el otro toma nota del proceso, tanto del desarrollo como de las reacciones -verbales y no verbales- que ocurren en el contexto de la reunión de trabajo. En este momento, ninguno de los consultores hace señalamientos o cuestionamientos de las respuestas acordadas por el grupo, ya que el objetivo es obtener la visión de la madurez de la institución por parte de los propios involucrados.

Análisis del equipo consultor

A partir de la información aportada por la organización en el momento anterior los consultores responsables de este proceso analizan el instrumento y el relato descriptivo de la reunión para establecer el rango o nivel de fortaleza de la organización. En caso de que sea necesario aclarar algunos de los descriptores incluidos en el DMI se definen también estrategias para solicitar mayor información al respecto. Es importante comentar que los documentos probatorios que se solicitan no son conservados por la Fundación Merced; solo se revisan y se reporta su validez para cubrir el descriptor al que corresponden. Cuando los consultores consideran agotada la etapa de revisión del instrumento y evidencias elaboran un informe preliminar para presentarlo a la organización en el siguiente momento del proceso.

Elaboración (por parte de consultores) de fotografía inicial

El tercer momento consiste en la elaboración de la fotografía inicial de la madurez institucional realizada de manera conjunta entre la organización en cuestión y los consultores de la Fundación Merced.

Para este fin, los consultores presentan el informe preliminar en donde se incluyen las respuestas obtenidas inicialmente por la organización y éstas se contrastan con el análisis realizado por los consultores, a fin de obtener la réplica o acuerdo sobre las evidencias presentadas, el grado de cumplimiento de los descriptores y el nivel alcanzado en la escala de madurez institucional establecida por el programa.

La escala para determinar el nivel de madurez institucional es el siguiente:

Las organizaciones se encuentran generalmente en niveles bajos y muy bajos, lo cual cambia durante el proceso.

A partir del diagnóstico se define el plan de Intervención para el fortalecimiento o para el seguimiento del fortalecimiento institucional. La ejecución del plan se realiza a través de talleres, sesiones de acompañamiento con un consultor durante el año y de la participación en el Diplomado en Dirección y Gerencia Social, el cual ofrece Fundación Merced.

A fin de contribuir al desarrollo de capacidades del personal involucrado en el proceso de fortalecimiento institucional, la Fundación Merced beca a dos personas para que participen en el Diplomado mencionado anteriormente.

El proceso concluye con una etapa de seguimiento y evaluación a los 6 y 12 meses de haber concluido el primer año de fortalecimiento. Después de este periodo se aplica nuevamente el DMI.

Como ya se mencionó, el DMI concluye con la entrega de un informe narrativo que incluye el análisis de cada uno de los 9 temas que conforman el instrumento (estrategia, órgano de gobierno, sustentabilidad financiera, equipo operativo, modelo de intervención, administración, comunicación y difusión, tecnología de la información y alianzas y vinculación). El informe se presenta de manera esquemática con el apoyo de graficas que describen la situación de la institución con respecto a cada rubro y una gráfica general de la situación de madurez institucional de la organización. Así también se presentan tanto una propuesta como las correspondientes recomendaciones para iniciar el plan de fortalecimiento.

El DMI es, en tal sentido, el punto de partida, la línea base para medir el proceso de fortalecimiento y para medir el cambio resultante de las acciones implementadas para este propósito.

Con respecto a los 243 descriptores considerados en el DMI, cabe aclarar que no son de acceso público, por lo que no se describen en este apartado.

Es importante mencionar que el DMI no solicita más de 25 evidencias, es decir, no es necesario solicitar documentos probatorios de cada descriptor; la solicitud es muy precisa y solo se verifica y registra su existencia o ausencia.

Es necesario firmar un convenio para pasar a la implementación del plan de intervención establecido y ajustado a las necesidades de las organizaciones; sin embargo, el plan generalmente inicia con un proceso de planeación estratégica asesorado por un consultor asignado especialmente para acompañar el proceso de la organización.

Como resultado de la planeación estratégica se obtiene el plan estratégico a 5 años; éste es el primer producto del plan de intervención; posteriormente el proceso continúa con los temas derivados del diagnóstico, para ello se establecen reuniones de 2 horas cada quince días o de 4 horas cada mes. En general, las organizaciones prefieren reuniones cada 15 días, mismas que se realizan en las instalaciones de la institución o en la Fundación Merced.

Los tiempos estimados para completar el proceso de fortalecimiento institucional son los siguientes:

Diagnóstico: un mes o un mes y medio. Concluye con el reporte escrito.

Taller de Planeación Estratégica: un mes y medio. Concluye con el Plan estratégico a 5 años.

Sesiones de ejecución del plan de intervención. 10 ó 12 meses.

En un año y medio se vuelve a aplicar el instrumento DMI para verificar el avance en los temas.

Con respecto a la difusión pública de resultados, existe una cláusula de confidencialidad en el convenio, ya que se trata de un proceso interno de las organizaciones y en este sentido son las propias organizaciones quienes establecen los objetivos, alcances y destinatarios para la difusión y uso de sus resultados.

En algunos casos, la entrega de constancias de participación se realiza al final del proceso de fortalecimiento en actos públicos en donde se presenta el informe de resultados y en donde las organizaciones invitan a los actores o socios estratégicos que ellas deciden.

5. Resultados obtenidos

A nueve años de su creación el Programa Fortaleza ha desarrollado procesos de fortalecimiento institucional de 160 organizaciones sociales. De ellas, 128 han concluido el proceso y 32 están en desarrollo²¹.

En 2011 se fortaleció la colaboración con el Fideicomiso por los Niños de México de Banco Santander para apoyar procesos de fortalecimiento de organizaciones que reciben apoyo del mismo. Asimismo, se renovó la alianza con Toyota Financial Services México para desarrollar procesos de Fortaleza II, a través del cual se da seguimiento a las organizaciones que hayan participado en el programa de fortalecimiento en años anteriores.

La actual diversificación de servicios del Programa Fortaleza es un logro importante, ya que es resultado de la experiencia y flexibilidad ante las necesidades del sector. El programa cada vez responde con mayor flexibilidad y pertinencia a las necesidades específicas de las organizaciones.

c. Áreas de oportunidad y retos

Si bien el programa Fortaleza se revisa cada dos años, hace cuatro años se realizaron ajustes más profundos, entre ellos, la inclusión

²¹ Informe Anual 2011 de Fundación Merced.

de más descriptores; se esperan nuevas adecuaciones a partir de la investigación y sistematización del instrumento DMI que se utilizaba anteriormente y que constaba de 90 descriptores. Esta investigación, financiada por el programa de Coinversión Social de Indesol 2012, contribuirá con importante información respecto a lo ocurrido con el fortalecimiento de las organizaciones a quienes se les aplicó el instrumento hace 10 años, así como también aportará datos para reconocer la utilidad del instrumento del DMI para guiar este proceso. Con base en esto y en la experiencia obtenida con la aplicación del nuevo instrumento, se proyecta desarrollar un sistema de evaluación más completo de nuestros procesos de fortalecimiento institucional.

La investigación financiada por Indesol y cuyos resultados se presentarán públicamente en noviembre del año en curso, ha dado la oportunidad de detenerse a evaluar, de manera clara, la percepción e impacto de la metodología. Si bien la metodología incluye instrumentos para verificar y valorar el desempeño, y los resultados del diagnóstico son a su vez la línea base para medir el cambio en la organización, hacía falta enriquecer la evaluación con otras miradas, así como concretar su sistematización.

Una fortaleza de la metodología es la oportunidad de brindar a las organizaciones un espacio para la reflexión y el análisis de sus propias prácticas institucionales; la realización de este ejercicio de manera presencial tiene grandes ventajas, sin embargo, se convierte en un obstáculo para organizaciones que no cuentan con los recursos suficientes para financiar los viáticos y la transportación de los consultores para que los encuentros se realicen dentro de las propias instalaciones de las organizaciones.

En tal sentido, se ha pensado en iniciar procesos a distancia con el apoyo de recursos en línea y sesiones por medio del programa de software Skype, combinado con algunas sesiones presenciales que, en conjunto, garanticen la creación de capacidades entre el personal de las organizaciones, ya que el objetivo de la Fundación Merced no es convertir a la fundación en una consultoría, sino ser facilitadores de procesos para que sean las propias instituciones quienes se apropien y consoliden los procesos de fortalecimiento en función de sus propias capacidades.

Otro de los retos es la actualización de los temas a partir de los cuales se promueve el fortalecimiento de las organizaciones: dicha actualización se genera en función de la experiencia acumulada durante los procesos de asesoría y acompañamiento de las organizaciones y también como respuesta a las demandas hacia el sector institucional.

Uno de los temas en el que se ha visualizado la necesidad de actualización es, precisamente, el tema de Transparencia y Rendición de cuentas, el cual, en este momento, está presente de manera transversal en los 9 temas que forman el proceso, ya que en todos ellos se incluyen descriptores que dan cuenta de estos aspectos. Por ejemplo, un subtema de mejora continua es: cómo se involucra a los beneficiarios, por ello se cuestiona sobre las formas y mecanismos para informar y transparentar los servicios, beneficios, recursos, entre otros, para los beneficiarios.

En este orden de ideas y a partir de los resultados de la investigación referida anteriormente se está valorando la posibilidad de incluir el rubro de Transparencia y Rendición de cuentas como el tema 10 de la metodología para el fortalecimiento de las organizaciones, dado que es un aspecto que las entidades donantes, fundaciones y programas de gobierno están enfatizando, además de que es un tema importante para el fortalecimiento de la imagen que tiene el sector.

Fundación Merced reconoce que la transparencia y rendición de cuentas es un tema importante para fortalecer la imagen del sector, por lo que plantea que aun cuando la mayoría de las organizaciones están haciendo bien las cosas y que sus contribuciones al sector y a la sociedad son relevantes, es necesario difundir estos logros con mecanismos claros, transparentes y accesibles, con la finalidad de fortalecer la imagen de un sector confiable.

Por ello, la Fundación Merced considera importante fortalecer a las organizaciones para que la transparencia y rendición de cuentas se conviertan en prácticas que se sigan de manera constante, así como también tiene la visión de que sean una práctica institucionalizada que se cumpla desde adentro porque exista un convencimiento de su importancia.

V.3.4 Transparencia Mexicana, AC

a. Marco de la Organización



A principios de 1999 un grupo de mexicanos, preocupados por los problemas de corrupción globales y en particular de su país, decidimos crear Transparencia Mexicana. Se trata de una organización no gubernamental que enfrenta el problema de la corrupción desde una perspectiva integral, a través de políticas públicas y actitudes privadas que vayan más allá de la consigna política, para generar cambios concretos en el marco institucional y en la cultura de la legalidad en México.

Convencido de que la corrupción adopta características específicas en cada país, este grupo de mexicanos constituimos una organización adecuada a los requerimientos de México. Sin embargo, consciente de las constantes interacciones de la economía nacional, el núcleo fundador de Transparencia Mexicana buscó en Transparency International, organismo internacional con amplia experiencia en el combate a la corrupción para promover el crecimiento económico, la información y experiencia recabada en el ámbito internacional. Transparency International reaccionó con interés a esta solicitud abriendo sus puertas a las preguntas e inquietudes de este grupo de mexicanos.

Objetivos

Transparencia Mexicana tiene entre sus objetivos:

- Promover la consolidación de una cultura ciudadana de respeto a la legalidad. Para ello, Transparencia Mexicana busca mejorar la comprensión de dicha cultura, así como

los retos que una ética social supone. En este sentido, la discusión ética no trata sólo de la convicción interior, sino también de una nueva relación con la colectividad.

- Analizar e integrar propuestas en torno al aparato educativo y al sistema de valores. No todo puede estar normado. Es por ello que Transparencia Mexicana se interna en el terreno de la cultura cívica y los valores de los mexicanos. Entender los valores de transparencia y respeto a la legalidad que tanto el sistema educativo, como los medios y la familia transmiten, es una tarea esencial para producir una nueva cultura en contra de la corrupción.
- Establecer alianzas y redes de combate a la corrupción. Tanto en el ámbito internacional, a través de Transparency International, como en los distintos estados del país, Transparencia Mexicana busca establecer coaliciones que promuevan políticas concretas para reducir los márgenes de corrupción. Del mismo modo, Transparencia Mexicana promueve la aparición de organismos regionales o locales, que compartan sus líneas generales de trabajo, y que encaren el problema de la corrupción desde otros niveles de gobierno y de la actividad empresarial.
- Mantener una vocación de servicio y asesoría. Los objetivos de Transparencia Mexicana incluyen la generalización de medidas exitosas para combatir la corrupción. Para ello, Transparencia Mexicana busca asesorar a los organismos involucrados en decisiones con riesgo de corrupción con información y acciones concretas que permitan reducirlo.
- Definir algunas de las acciones necesarias para fortalecer la constitucionalidad de la vida pública y privada en el país. Se trata de generalizar la defensa de la legalidad como una forma institucionalmente eficaz y económicamente rentable de participar en sociedad.
- Diseñar un sistema de estímulos en el combate a la corrupción. Más allá de la denuncia, Transparencia Mexicana busca señalar las actividades dañinas para

la vida económica e institucional del país, pero también pronunciarse a favor de las acciones e instituciones que resulten exitosas en el enfrentamiento contra la corrupción. Transparencia Mexicana también enfatizará el trabajo de ciudadanos e instituciones que cumplen con sus funciones y resisten la corrupción.

- Recabar información y realizar estudios conducentes a mejorar el conocimiento sobre el problema de la corrupción y sus consecuencias. En este sentido guarda relevancia central el trabajo sobre las instituciones y marcos normativos, así como las reformas necesarias para estimular o fortalecer zonas de transparencia.

El consejo rector

El máximo órgano de Transparencia Mexicana es el Consejo Rector constituido por el núcleo fundador. A éste se pueden sumar nuevos miembros siempre y cuando sean propuestos por tres de los fundadores y no reciban ningún veto. El Consejo Rector es presidido anualmente por uno de sus miembros y es electo por mayoría simple. Este órgano es el encargado de elaborar las líneas de trabajo de la institución. Se trata de estrategias de índole general que permitan impulsar políticas públicas que incidan en el combate a la corrupción.

El Consejo Rector propone a un presidente ejecutivo. Éste es el encargado de dar seguimiento a los proyectos, investigaciones y análisis que el Consejo Rector señale. Para ello cuenta con el apoyo de la Dirección del Capítulo Nacional, la Dirección de Evaluación de Proyectos y la Coordinación del Programa Pactos de Integridad. El presidente ejecutivo rendirá anualmente al Consejo Rector un informe de labores. Con ese material el Presidente del Consejo en turno, a su vez, informará a la opinión pública nacional e internacional y a Transparency International de sus actividades.

Estrategia: Coaliciones, alianzas y redes

Para cumplir con sus objetivos, la relación de Transparencia Mexicana con diversos aliados estratégicos es central. Por un lado, Transparencia Mexicana busca establecer convenios de cooperación y actividades



en común con organismos públicos y civiles con propósitos y objetivos que coinciden con los de Transparencia Mexicana y que permitan extender el ámbito de trabajo de la organización. Este es el tenor de la relación con Transparency International, cuya experiencia y prestigio en el tema, llevaron al Consejo Rector de Transparencia Mexicana a considerarla como parte central de su trabajo. De hecho, al constituirse como capítulo nacional de Transparency

International, Transparencia Mexicana destina un área específica para dar seguimiento a los acuerdos de esta red internacional anticorrupción. Otras alianzas incluyen a movimientos ciudadanos o grupos de trabajo académico, dedicados a actividades que sin tener referencia directa con el problema de la corrupción, son esenciales para promover su combate.

Por otra parte, Transparencia Mexicana busca definir espacios de encuentro entre grupos empresariales, gubernamentales o civiles para intercambiar información y experiencias sobre el tema de la corrupción. Transparencia Mexicana se convertirá así en un gestor de áreas o islas de transparencia, zonas donde la convergencia de actores y medidas institucionales en contra de la corrupción, permitan reducir su crecimiento y, eventualmente, su hegemonía.

Finalmente, Transparencia Mexicana busca generar grupos estatales y locales que integren una red nacional de información y trabajo sobre el tema. Ello permitirá tanto la sistematización de las experiencias locales, como la posibilidad de incidir de mejor forma en las diversas realidades del país.

Secciones regionales y estatales

El Consejo Rector convoca a distintos núcleos de mexicanos en el país a constituir sus secciones estatales o regionales. Dado que las

formas de integración y organización de los capítulos nacionales son totalmente libres, el Consejo Rector decidió trasladar este mecanismo en un nivel regional o estatal. El único requisito es compartir los lineamientos generales de Transparencia Mexicana y de Transparency International, plasmados en su acta constitutiva y coadyuvar con las líneas de trabajo anuales establecidas por el Consejo Rector. Se sugiere a las secciones regionales o estatales que, con el fin de homologar la presencia pública de la institución, utilicen la palabra Transparencia en sus denominaciones particulares.

Transparencia Mexicana, AC, para el cumplimiento de sus objetivos, ha desarrollado distintas estrategias y metodologías, entre las que se encuentran:

V.3.4.1 Programa de Integridad de la Gobernanza Climática.

V.3.4.2 Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG).

V.3.4.3 Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO).

V.3.4.4 Monitoreo de contrataciones.

A continuación se describen cada una de las metodologías anteriormente enlistadas.

V.3.4.1 Programa de Integridad de la Gobernanza Climática (Climate Governance Integrity Programm-CGIP).

a. Caracterización de la metodología

1. Antecedentes

Transparencia Mexicana, en coordinación con ocho capítulos más de Transparency International (TI), desarrolla desde 2011 el Programa de Integridad de la Gobernanza Climática (CGIP) con

el propósito de mejorar los niveles de integridad en las políticas a favor del medio ambiente y la adaptación al cambio climático.

Como parte del CGIP también participan Bangladesh, Kenia, Indonesia, Maldivas, Papúa Nueva Guinea, Perú, República Dominicana y Vietnam.

La estrategia del CGIP y su metodología son resultado de un diseño conjunto entre Transparencia Internacional y los capítulos participantes en dicho programa. A nivel nacional, México trabaja con base en la estrategia y objetivos de este programa, pero diseña y realiza actividades acordes a las necesidades del país para el establecimiento de políticas y actividades que promueva la buena gobernanza del financiamiento del cambio climático en México.

2. Propósitos y alcances

Este programa global tiene como objetivo que los esfuerzos para proteger al planeta contra los efectos del cambio climático no sean vulnerados por la opacidad o la corrupción. Este propósito se busca cumplir al promover una mayor responsabilidad, transparencia e integridad en la gestión de los recursos destinados a proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático a nivel mundial y nacional.

El objetivo general del proyecto es contribuir a la promoción de las garantías de transparencia, rendición de cuentas, la integridad y la lucha contra la corrupción en materia de gobernanza del financiamiento climático a nivel mundial y nacional. La meta específica es aumentar las capacidades de los países que participan en el programa y las partes interesadas en este ámbito para mejorar, cooperar, promover y contribuir a la política de la gobernanza del financiamiento climática.

Promover la transparencia, rendición de cuentas y participar de la contraloría social en el ámbito del financiamiento del cambio climático representa, entre otras, a nivel social y económico, las siguientes implicaciones:

• **Desarrollo Social**

Se concibe que el calentamiento global y los efectos del cambio climático afecten perjudicialmente a los sectores más pobres de la población en el mundo. Sin embargo, el diseño de proyectos que tienen como propósito crear infraestructuras que permitan resistir o adaptarse a los efectos del clima puede tener un impacto positivo.

Los proyectos asociados a la gobernanza del cambio climático son una oportunidad para impulsar la formación de ciudadanos más informados, activos y comprometidos con la misión de establecer mecanismos sólidos y legítimos del financiamiento con efectos sobre el cambio climático que ayuden a reducir los riesgos de vulnerabilidad que la población pobre tiene frente a ellos. A nivel social, se busca involucrar a la ciudadanía en general en la promoción y vigilancia de los distintos mecanismos de transparencia, rendición de cuentas e integridad que ayuden a mantener un sistema financiero en torno al cambio climático para que éste favorezca a la sociedad.

• **Desarrollo Económico**

El financiamiento climático correctamente regulado permite el crecimiento económico en los países de bajos ingresos al generar un aumento del ingreso nacional, la creación de empleos, el uso sustentable y amigable de la tecnología y la promoción de una economía verde basada en la emisión de bajo carbono.

De igual forma, el establecimiento de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas e integridad en la administración del financiamiento climático ayudan a mitigar los riesgos y atraer inversiones del sector privado y promover así el crecimiento verde.

El financiamiento climático, a corto, mediano y largo plazo, corre el riesgo de no alcanzar los objetivos de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático si continúan las carencias a nivel de gobernanza así como la capacidad para administrar los recursos invertidos y/o recibidos para este propósito.

El CGIP parte del supuesto de que garantizar la buena gestión financiera para el cambio climático requiere de un nivel suficiente

de transparencia, rendición de cuentas e integridad, tanto a nivel internacional como local. Para esto se comprende que dada la complejidad técnica de las instituciones y las necesidades involucradas, tales garantías no son a menudo omnipresentes. La mayoría de las personas afectadas por el cambio climático, carecen de la capacidad suficiente para participar en el desarrollo de políticas en materia de cambio climático y cuentan con poco poder de intervención en la ejecución y seguimiento del financiamiento climático.

El CGIP tiene como objetivo hacer frente a estos desafíos mediante el aumento de las capacidades de actores locales e internacionales para participar, cooperar y contribuir al desarrollo de una política financiera climática, su aplicación y gestión a través de tecnologías bajas en carbono.

Las actividades de este programa incluyen el desarrollo de redes globales y locales en las que participen integrantes del gobierno, sociedad civil, academia, medios de comunicación, sector privado, entre otros, para promover el trabajo conjunto en materia de gobernanza climática.

De igual forma, para fortalecer la gobernabilidad del financiamiento en torno al cambio climático, este programa busca crear Mapas del Financiamiento Climático que definan los riesgos y cualidades de la gestión de los recursos nacionales para la atención del cambio climático.

Este programa también cuenta con un área que busca desarrollar el aprendizaje colectivo en materia de financiamiento climático y su gobernanza y busca también promover el fortalecimiento de las políticas públicas nacionales e internacionales para que cuenten con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas e integridad en la materia.

Algunos de los actores clave de este Programa y las actividades que se desarrollan en el marco del mismo son:

- Organizaciones internacionales públicas que trabajan en el ámbito del financiamiento climático, sus mecanismos y procesos.

- Instituciones del financiamiento climático en los países donantes y países receptores.
- Actores del sector privado vinculadas a acciones en las medidas de adaptación o mitigación y / o en subsidios al financiamiento climático.
- Organizaciones de la sociedad civil.
- Medios de comunicación.
- Institutos de investigación y otros actores interesados.

3. Aplicación de la metodología

La aplicación de la metodología del programa contempla los siguientes pasos:

- A. Desarrollar y pilotear un *e-learning tool* en materia de financiamiento climático internacional.

En coordinación con el Secretariado de Transparencia Internacional y los países participantes en este programa, se ha desarrollado una herramienta de aprendizaje *on line* que busca ofrecer un conocimiento común sobre el significado del financiamiento climático y sus retos en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Al desarrollar el *e-learning tool*, se busca que los países participantes del programa cuenten con la misma base de información y puedan promover entre sus redes y actores clave la información contenida en esta herramienta.

- B. Desarrollar redes a nivel internacional y nacional.

El trabajo en red es de especial interés para el CGIP, en tanto que se concibe que la acumulación de experiencias y aprendizajes de las distintas organizaciones y actores involucrados en el financiamiento climático, permiten trabajar y alcanzar metas de alto nivel para la procuración de la integridad y transparencia en los sistemas de financiamiento del cambio climático.

EL CGIP promueve la participación de cada país en distintas redes de trabajo que ayuden a alcanzar una mejora en la gobernabilidad del financiamiento climático.

- C. Desarrollar un mapa nacional de riesgos y evaluación que identifique a las principales entidades nacionales responsables del financiamiento de proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático.
- D. Generar acciones y estrategias nacionales para promover una mayor transparencia, rendición de cuentas e integridad de las instituciones de financiamiento para el cambio climático y sus operaciones en cada contexto nacional.

El objetivo de Transparencia Mexicana al integrarse en este proyecto es el de involucrarse en el esfuerzo global por la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático. La función clave de TM se centra en promover el tema de la gobernanza e integridad en los debates y acciones sobre el cambio climático.

De igual forma, la estrategia central que guiará las acciones de TM está basada en concentrar sus esfuerzos en el dominio del conocimiento de los procesos y mecanismos de “mercado” que rigen la circulación del capital invertido en proyectos públicos y privados para la mitigación y adaptación al cambio climático. Se entiende que ahí reside el gran déficit de conocimiento de las organizaciones especializadas de la sociedad civil en el presente y que ahí, mucho más que en los canales de financiamiento de los fondos multilaterales, se concentrará el monto más voluminoso de los recursos en el futuro.

Mecanismos de verificación y seguimiento

El seguimiento del CGIP se da a través de la celebración de reuniones entre los participantes en el programa. De manera permanente, los integrantes del mismo se reúnen por teleconferencia cada dos semanas y se celebran encuentros presenciales dos veces al año. De igual forma, existen indicadores de verificación y evaluación del progreso del trabajo dentro de dicho programa. Los indicadores están diferenciados por las actividades generales a desarrollar en el programa, los cuales se organizan de la siguiente forma:

1. E-learning tool. Se contempla que la herramienta de aprendizaje sea utilizada por un número específico de usuarios en cada país participante del CGIP.
2. Construcción de redes nacionales. Existe un número específico de integrante que se esperan sean parte de la red nacional que trabaje en la gobernanza e integridad del financiamiento climático.
3. Mapa de riesgos y evaluación del financiamiento climático. Para la verificación del mapa están considerados un número mínimo de instituciones involucradas en el financiamiento climático que deben ser contempladas.
4. Apoyo a políticas públicas. Para la verificación del avance en materia de campañas y estrategias de comunicación, se contempla un número mínimo de actividades públicas que apoyen la construcción de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas e integridad en la agenda del financiamiento climático.

b. Áreas de oportunidad y retos

Entre algunos de los retos que se han identificado para avanzar en la mejora de la gobernanza climática se pueden señalar los siguientes:

Falta de voluntad política o necesidad de fortalecer la capacidad institucional del gobierno para participar de la mejora y fortalecimiento de la gobernanza climática.

Una opinión pública que sigue considerando al cambio climático como un fenómeno de ambigüedad científica y no relevante por lo que los esfuerzos de difusión y visibilidad se complejizan. Aunado a esto, se presenta el reto de insertar en la opinión pública la agenda de transparencia e integridad del financiamiento climático.

Integración de grupos multi-actor y colaboración entre distintos representantes gubernamentales, sector privado, sociedad civil, academia, entre otros, para trabajar de manera conjunta en la promoción de la transparencia en el financiamiento del cambio climático.

V.3.4.2 Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG)

a. Caracterización de la metodología

1. Antecedentes

El Índice de Percepción de la Corrupción (PIC) fue creado por Transparency International en 1995, como un indicador compuesto empleado para medir por primera vez, las percepciones sobre corrupción en el sector público, en distintos países de todo el mundo. Este Índice, que se ha realizado anualmente durante 17 años, constituye el primer esfuerzo a nivel global por medir los efectos de la corrupción en el mundo.

Aunque el PIC provee de información valiosa en el contexto global, TM identificó la necesidad de desarrollar un mecanismo de medición que nos permitiera conocer a nivel país, mayores detalles del fenómeno, y medir los casos de “experiencias” concretas de corrupción que viven los hogares mexicanos en la prestación de determinados servicios públicos. A sabiendas de que se trataba de un fenómeno complejo, que ocurre en secrecía y que procura no dejar rastro, TM se dio a la tarea de desarrollar el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), como una herramienta que proveyera esta información, para entonces entender mejor el problema, asignarle magnitud y dirigir nuestros esfuerzos en la lucha anticorrupción a objetivos claramente identificados.

La metodología para la elaboración del INCBG, fue desarrollada durante los meses anteriores a octubre de 2001, por Transparencia Mexicana con el apoyo de más de veinte expertos en estadística, opinión pública, comunicación y control de la corrupción, quienes se reunieron regularmente para producir un método simple de registrar y medir la corrupción que afecta a los hogares mexicanos. Desde entonces se han publicado cinco índices: 2001, 2003, 2005, 2007 y 2010.

Se escogió como universo de medición a los hogares mexicanos, no porque alguna otra de las muchas formas que toma la corrupción

sea más grave desde una perspectiva moral o ética (igualmente dañina es la corrupción en compras públicas o en operaciones financieras), sino porque es en los hogares donde se ve reflejado el costo social y económico de estructuras administrativas ineficaces o deshonestas.

2. Propósitos y alcances

El propósito es ofrecer un punto de referencia para el diseño y análisis de las políticas públicas necesarias para combatir la corrupción. Conocer el costo que tiene la corrupción para el país y las familias.

Conocer cuáles son los servicios más vulnerables en torno a esta práctica, conocer qué sectores de la población son los más proclives a ofrecer soborno, ya que son datos que se espera contribuyan a la toma de decisiones más informadas en la materia.

Asimismo, se busca también:

- Proveer información con una base metodológica sólida que permita conocer la magnitud del fenómeno de la corrupción en el país, que nos permita una mayor comprensión del problema.
- Contribuir al desarrollo de conocimiento sobre el fenómeno de la corrupción.
- Ofrecer información al sector público, privado, social y ciudadanos, que permita orientar esfuerzos en la lucha anticorrupción en el país.
- Proveer de una serie histórica que permita una evaluación en el tiempo.
- Contribuir a cambiar paradigmas y falsas concepciones similares a: “la corrupción es un mal necesario”, “Está en el ADN de los mexicanos”, “siempre ha estado ahí y siempre estará”, etc.

- Facilitar un foro de discusión y conocimiento sobre el fenómeno de la corrupción.

Los destinatarios de la información obtenida por el INCBG son:

- Los ciudadanos como receptores de los servicios públicos evaluados.
- Los actores que proveen los servicios públicos medidos con el INCBG (Sector público federal, estatal, municipal y sector privado)
- Sociedad Civil
- Sector Académico

La elaboración de una serie histórica que midiese el fenómeno de la corrupción en el país (2001, 2003, 2005, 2007 y 2010) permitió a TM y al país en su conjunto, conocer no sólo la magnitud del fenómeno, sino su evolución en el tiempo.

El INCBG constituye una herramienta que mide no sólo la percepción de los ciudadanos sobre la corrupción, sino también el número y costo de los actos de corrupción en que incurren los ciudadanos en 35 trámites y servicios específicos.

El INCBG registra la frecuencia con que ocurren los actos de corrupción para la obtención de los servicios públicos ofrecidos por el gobierno federal, estatal, municipal o por entes privados que tienen un servicio concesionado (i e. Recolección de basura), al mismo tiempo, permite evaluar los avances en el combate a la corrupción a través del tiempo y facilita la identificación de responsabilidades y competencias a partir de los niveles de corrupción presentes en la oferta de servicios.

Hay, además de TM, otros usuarios de la información generada por el INCBG, podría decirse que el principal usuario ha sido el sector público que provee los trámites y servicios contemplados en el dicho índice. Tanto el Gobierno Federal, como los gobiernos locales, han utilizado el INCBG como un indicador para detectar

trámites que son provistos por ellos y requieren mejorar, como para monitorear si las medidas aplicadas para ello han sido efectivas en el tiempo.

La sociedad civil, el sector académico, los ciudadanos en general e incluso partidos políticos han dado usos muy diversos al INCBG, pero todos ellos conducen a la concientización del fenómeno y a evidenciar la necesidad de un cambio.

Entre los principios que rigen al INCBG se encuentran: la solidez metodológica, temporalidad (serie histórica), transversalidad de los servicios medidos (federal, estatal, municipal, privado), publicidad (de los resultados y las bases de datos), independencia, apartidismo, acceso a la información y transparencia.

El INCBG mide, a través del tiempo, la prestación de 35 servicios públicos en las 32 entidades federativas del país, cuyas actividades relacionadas cuales se enlistan a continuación:

1. Pago de predial
2. Solicitud de una beca para pagar algún tipo de estudios
3. Recepción de correspondencia
4. Conexión de teléfono
5. Obtención de una ficha de inscripción a una escuela oficial
6. Obtención de la cartilla militar
7. Recepción de apoyo o incorporación a programas sociales del gobierno
8. Obtención de un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o auto en instituciones privadas
9. Visita a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos
10. Obtención de constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas
11. Obtención del pasaporte o aceleración del trámite en la Secretaría de Relaciones Exteriores
12. Atención urgente a un paciente o que éste ingrese antes de lo programado en una clínica u hospital
13. Introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, parques y jardines, etc.
14. Ingreso a trabajar al Gobierno

15. Solicitud de un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento
16. Obtención o aceleración de actas de nacimiento, de defunción, de matrimonio o de divorcio en el Registro Civil
17. Solicitud de constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad
18. Conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio
19. Obtención de un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o auto en instituciones públicas como el Infonavit.
20. Conexión o reconexión de luz a domicilio
21. Obtención de una licencia o permiso de uso de suelo
22. Obtención de agua de la pipa de la delegación o municipio
23. Obtención de la licencia para conducir
24. Regularización de cualquier trámite de su vehículo (e. g. cambio de dueño, etc.)
25. Aprobación de la verificación vehicular
26. Obtención de una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial
27. Manejo o presentación de un caso en un Juzgado
28. Requisición del camión de la delegación o municipio para que se lleve la basura
29. Trabajo o venta en la vía pública
30. Excepción de ser detenido en el Ministerio Público / denuncia, acusación o levantamiento de un acta / logro de que se le dé seguimiento a un caso
31. Recuperación de su automóvil robado
32. Paso de pertenencias en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo
33. Excepción de ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito
34. Aparcamiento de automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos
35. Excepción de que un agente de tránsito se lleve el automóvil al corralón / saque el automóvil del corralón

3. Aplicación de la metodología

- a. Se utiliza la misma metodología en todos los ejercicios, para dar solidez al ejercicio. Se mantiene la misma fórmula²² y se evalúan los mismos servicios.
- b. Se conforma un comité de expertos en estadística, opinión pública, comunicación y control de la corrupción.
- c. Se determina la muestra es estrictamente probabilística y se utiliza la estructura urbano-rural establecida por el Censo General de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), y el margen de error de los resultados nacionales debe ser menor de uno por ciento.
- d. Se prevé la figura de un supervisor externo del proceso.
- e. Se aplican los cuestionarios a la muestra seleccionada.
- f. Los datos son procesados para obtener las bases de datos e información estadística.
- g. Se revisa y valida la información registrada.
- h. Se elabora el INCBG por trámite y por entidad federativa.
- i. Se hace pública la información y se pone a disposición de los interesados las bases de datos que son alojadas en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

Mecanismos de verificación y seguimiento

El grupo de expertos es interdisciplinario, se trabaja con varias casas encuestadoras y existe además un supervisor externo del proceso.

²² INCBG= Número de veces en los que se dio mordida en los 35 servicios / Número total de veces que se utilizaron los 35 servicios x 100. (Se entiende por mordida al provecho o dinero obtenido de un particular por un funcionario o empleado, con abuso de las atribuciones de su cargo. Academia Mexicana de la Lengua. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición.)

4. Resultados obtenidos

A partir de la aplicación del INCBG se observan los siguientes logros:

- Actualmente, el país cuenta con una serie histórica para medir el fenómeno de la corrupción en 35 trámites y servicios específicos.
- Se ha generado mayor conciencia sobre el costo de la corrupción en el país.
- Se ha evidenciado el alto costo que tiene la “Pequeña Corrupción” para los hogares mexicanos.
- Es un instrumento que ha sido considerado por el sector público (federal, estatal y municipal) en el diseño de política pública.
- Algunos de los trámites medidos por el INCBG han mejorado y se han reducidos los niveles de corrupción en los mismos.
- Esta metodología ha sido replicada en otros países, a través de los capítulos de Transparencia Internacional.

Sobre los trámites que no han mejorado su evaluación, existe ahora más información para evidenciarlo y, así, conducir procesos específicos para su optimización. Una forma de medir y verificar los logros es con base en la publicación del INCBG en sí misma.

b. Áreas de oportunidad y retos

De acuerdo con la experiencia acumulada se identifican las siguientes lecciones aprendidas:

El desarrollo de estos mecanismos en el tiempo, incrementa su valor y utilidad como herramienta de medición.

La independencia del ejercicio es un elemento que contribuye a su legitimidad.

La solidez metodológica contribuye a la forma en que es recibido por los actores políticos.

El compartir las bases de datos con académicos y otros estudiosos de la materia, ha contribuido al desarrollo de otras investigaciones. Algunas áreas de oportunidad que se observan son las siguientes:

El INCBG puede replicarse en otros países y también podrían hacerse ejercicios similares a nivel local y municipal exclusivamente. Asimismo se visualizan los siguientes retos:

Ejecutar los ejercicios de medición con total independencia y sin conflicto de interés con los sujetos encargados de la prestación de los servicios públicos.

Incrementar el uso del INCBG por parte de la ciudadanía para realizar ejercicios de control social ordenados y sistematizados, que contribuyan a la realización de trámites y prestación de servicios, de mayor calidad y sin corrupción.

V.3.4.3 Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO)

a. Caracterización de la metodología

1. Antecedentes

La Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO) fue desarrollada en el marco del convenio de colaboración suscrito entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Transparencia Mexicana (TM). IPRO tiene el objetivo de contribuir a reforzar los criterios de protección de los programas sociales, a través de la creación de una plataforma de información pública, neutral e independiente que establece una serie de atributos y criterios mínimos de institucionalidad de la política social. “Blindar” los programas sociales en períodos electorales no es suficiente; es necesario contar con un sólido andamiaje político-institucional que

permita la transparencia y rendición de cuentas de la política social hacia la ciudadanía, y así impedir el uso de los programas para otros propósitos²³.

Esta metodología fue creada por TM bajo una lógica de colaboración voluntaria por parte de las dependencias federales y entidades federativas con el claro objetivo de transparentar la información correspondiente a los programas sociales en tiempo real. Toma esta idea de los sistemas de información wiki, un estilo de generación y administración de contenidos web donde múltiples actores, simultáneamente o por separado, acceden a un enlace para contribuir a la generación de conocimiento y así lograr que la información recopilada sea lo más completa posible.

2. Propósitos y alcances

Los propósitos de IPRO son los siguientes:

- Contribuir a reforzar los criterios de protección de los programas sociales, a través de la creación de una plataforma de información pública, neutral e independiente que establece una serie de atributos y criterios mínimos de institucionalidad de la política social
- Facilitar un foro de discusión y conocimiento sobre la importancia de la institucionalidad de los programas sociales.

Los principios que rigen IPRO son: transparencia, honestidad, colaboración voluntaria, descentralización de la recopilación de información, apertura a la ciudadanía. Se enfatiza la relación entre gobierno y ciudadanía al acercar la operación de los programas sociales a partir de la sistematización de información. Esto con la colaboración voluntaria de dependencias federales y entidades federativas para el registro de los programas sociales que operan en tiempo real.

²³ La plataforma web de la iniciativa se encuentra disponible en [www.programassociales.org.mx].

Los actores interesados y destinatarios de la información generada por IPRO están conformados por la ciudadanía, los beneficiarios de los programas sociales, investigadores, académicos, periodistas, así como funcionarios públicos del Gobierno Federal y los gobiernos estatales.

Gracias a esta iniciativa se ha transparentado la operación de los programas sociales de 11 dependencias federales y 31 entidades federativas, contribuyendo a la institucionalidad de los mismos. La medición de la transparencia se efectúa a partir de información agrupada en cuatro categorías: lineamientos normativos, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, mecanismos de control y fiscalización y mecanismos de participación social.

Particularmente, se ha colocado en la agenda de las dependencias federales y entidades federativas el tema de institucionalidad en programas sociales. Asimismo, se logró la creación de un Catálogo Nacional de Programas, Acciones e Intervenciones de Desarrollo Social en colaboración con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

IPRO ha contribuido al tercer sector mediante la aportación de información sistematizada sobre los programas sociales del país, que hasta hace unos años no se encontraba fácilmente disponible para hacer estudios y análisis.

Finalmente, IPRO provee a la ciudadanía con documentos y archivos que los propios gobiernos proporcionan para sustentar sus respuestas respecto a los cuatro indicadores de institucionalidad. Así las y los ciudadanos(as) pueden descargar información de los gobiernos y también acceder a sitios web desde esta plataforma.

3. Aplicación de la metodología

La estrategia de IPRO se compone de las siguientes etapas:

- a. Convocatoria anual a los titulares de dependencias federales y entidades federativas para la actualización de la información de los programas sociales.
- b. Se establece un enlace por cada una de las dependencias federales y entidades federativas.
- c. Se revisa y valida la información registrada.

Mecanismos de verificación y seguimiento

Se establece comunicación constante con los enlaces y se realiza la verificación de la información al final de cada convocatoria.

4. Resultados obtenidos

Los principales logros identificados son los siguientes:

- El fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales a partir de la sistematización de información de los mismos. Esto por medio de la participación voluntaria de gobiernos estatales y de dependencias federales.
- Se ha identificado que se ha contribuido a que las y los responsables de programas sociales integren su información, ordenen sus programas e identifiquen áreas de oportunidad en la institucionalidad.
- El gobierno y la ciudadanía cuentan ahora con una plataforma que concentra la información de los programas sociales a nivel nacional.

Los logros se miden y se verifican mediante la revisión y comparación con el registro de información y a partir de los indicadores de institucionalidad, los cuales se automatizan con base en lo que contestan las dependencias federales y entidades federativas en las categorías de lineamientos normativos, mecanismos de control y fiscalización, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y mecanismos de participación social.

b. Áreas de oportunidad y retos

Con base en la experiencia acumulada se han identificado las siguientes lecciones aprendidas:

- IPRO ha generado incentivos correctivos para las políticas públicas de desarrollo social en el país.
- La sanción y/o castigo se hace mediante la presión social a través de lo que se comunica en los medios y a partir de la comparación de estos actores con respecto a los demás y a sí mismos.
- Se disminuyen los costos en incidencia pública en esta materia pues cada uno de estos actores se hace el autodiagnóstico público en línea.

Por otro lado, se han identificado cambios, principalmente, en la institucionalidad de los programas sociales en entidades federativas. Se han identificado áreas de oportunidad en algunos atributos y han empezado a haber cambios. Un ejemplo de dichos cambios consiste en que si se identifican programas que no cuentan con reglas de operación, se comienza el proceso para crearlas, así también, con los demás atributos que componen la institucionalidad.

Finalmente, algunos de los retos que se observan son los siguientes:

- Seguir implementando los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas al mismo nivel en los diferentes órdenes de gobierno.
- Conocer la totalidad del universo de programas sociales, acciones e intervenciones de desarrollo social.
- Coordinar esfuerzos en los tres órdenes de gobierno.
- Lograr un ejercicio completo de participación social para temas de contraloría en la política social.

V.3.4.4 Monitoreo de contrataciones.

a. Caracterización de la metodología

1. Antecedentes

La metodología para el monitoreo de contrataciones surgió en la Ciudad de México, en el año 2000, como una de las herramientas que Transparencia Mexicana creó como parte de su trabajo en el combate a la corrupción.

Desde su creación, Transparencia Mexicana consideró que uno de los temas en los que debía concentrar esfuerzos era el sistema de compras públicas en México. La metodología para el monitoreo de contrataciones de Transparencia Mexicana (TM) es de creación propia; no obstante, su construcción se inspiró en la herramienta Pactos de Integridad creada por Transparencia Internacional.

En el año 2000, TM se enfrentó al contexto mexicano, en lo normativo, operativo y procedimental de las licitaciones en nuestro país. Por esta razón Transparencia Mexicana creó la metodología, que originalmente se llamó Pactos de Integridad, pero que años más tarde replanteó bajo la denominación de monitoreo de contrataciones. TM desde el principio planteó que la metodología para el monitoreo de contrataciones, incluiría la participación de la figura de Testigo Social.

2. Propósitos y alcances

El objetivo central y la meta final de la colaboración de TM con respecto al monitoreo de procesos es hacer del conocimiento de la sociedad cuáles son las particularidades y las condiciones en las que se llevó a cabo el procedimiento que se haya atestiguado, para que de esta manera se comprenda la razón de la toma de decisiones administrativas y, a mediano plazo, se restaure la confianza ciudadana en su gobierno.

El monitoreo de procesos de TM es una herramienta que pretende informar, así como dar certidumbre a la sociedad y a los involucrados en los proyectos en los que colabora, ya sean estos funcionarios, licitantes o cualquier otro interesado en dichos procedimientos.

De esta manera, se proporciona claridad sobre cómo es que se desarrollan las adquisiciones, ventas, concesiones, arrendamientos y procedimientos de toma de decisiones sobre el ejercicio del gasto de las instituciones.

TM se rige por una política de imparcialidad y nulo conflicto de intereses, además promueve el apego a la legalidad y la igualdad de condiciones, de esta manera, busca fomentar la realización de procedimientos de licitación competitivos.

A través del monitoreo de contrataciones, TM busca el cumplimiento de los principios de legalidad, rendición de cuentas y transparencia para que la sociedad en general conozca el destino del presupuesto público y los procedimientos seguidos para la toma de decisiones de los entes públicos con los que colabora. El monitoreo de contrataciones promueve la rendición de cuentas, el apego a la normatividad y la competencia en igualdad de condiciones. Los procedimientos de contratación implican la toma de decisiones que impactan de manera directa la calidad de vida de las personas, a través de la provisión de servicios públicos que están garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TM tiene la convicción de que mediante el aumento de la eficiencia y eficacia en los procedimientos de contratación, las personas obtienen bienes y servicios públicos de mayor calidad. Por tal motivo, se considera que a través de la metodología para el monitoreo de contrataciones, TM tiene la oportunidad de incidir de manera directa en el fortalecimiento de procedimientos que cumplen con el marco normativo que los rige y que permiten la rendición de cuentas en beneficio de las personas.

3. Aplicación de la metodología

El proceso de aplicación de la metodología del monitoreo de contrataciones considera los siguientes aspectos:

- a) El monitoreo que realiza TM a un procedimiento de toma de decisiones, inicia con la revisión de la pre-convocatoria y concluye con la presentación de un informe dirigido a la opinión pública sobre las condiciones en las que se desarrolló el procedimiento.

- b) A partir de la revisión de la información relacionada con el procedimiento en el que colabora, TM plantea comentarios, preguntas y recomendaciones con un ánimo constructivo. Las recomendaciones planteadas por TM a la entidad convocante relacionadas con el procedimiento están encaminadas a contribuir al establecimiento de las mejores condiciones mediante las cuales el Estado mexicano contrata los bienes, servicios y obra pública que requiere.

- c) Los comentarios y recomendaciones planteadas por TM a lo largo de los procedimientos en los que colabora, no son vinculantes. La entidad convocante toma la decisión de aceptar o rechazar los comentarios y recomendaciones planteados por TM.

La colaboración de TM no sustituye a los órganos de vigilancia y control legalmente facultados. TM ofrece una visión imparcial de un tercero sin conflicto de intereses.

Por otro lado la implementación de los Pactos de Integridad en algunos de los capítulos nacionales de Transparencia Internacional tiene ciertas diferencias con la metodología para el monitoreo de contrataciones.

En el 2004, la Secretaría de la Función Pública (SFP) reguló la participación de los Testigos Sociales en las licitaciones que realiza el gobierno federal. A partir del 2004, la SFP integró un catálogo de Testigos Sociales (personas físicas y morales) que podrán ser designados para acompañar licitaciones del gobierno federal.

TM considera que la figura del Testigo Social promovida por la SFP no es en sí misma una variante de la metodología de monitoreo de TM. Fue a partir de la implementación de la metodología del monitoreo de contrataciones de TM que la SFP reguló la participación de Testigos Sociales en las licitaciones del gobierno federal. TM da seguimiento constante al cumplimiento de la metodología para el monitoreo de contrataciones.

4. Resultados obtenidos

Para TM es significativo que a partir de la implementación de la metodología para el monitoreo de contrataciones, la SFP haya regulado la figura del Testigo Social en 2004.

La relevancia de la inclusión de esta figura en la ley radica en el hecho de que antes de esta reforma, los procedimientos de licitación no consideraban la posibilidad de que un agente externo al procedimiento de licitación participara en calidad de observador, menos aún se consideraba la posibilidad de que un agente externo interviniera en el proceso.

Como ya hemos mencionado, TM considera que la metodología empleada beneficia a la sociedad en general al difundir las particularidades de los procesos licitatorios en los que la organización participa y haciendo accesible a la colectividad la información específica de las acciones públicas que impactan en la vida cotidiana de las personas.

No obstante desde el año 2000, TM planteó que el monitoreo de contrataciones se debería implementar solamente en algunas licitaciones, es decir, TM considera que sería deseable que no se masificara la figura del Testigo Social.

b. Áreas de oportunidad y retos

A lo largo del tiempo en el que TM ha trabajado en el monitoreo de contrataciones, ha podido identificar algunas lecciones aprendidas, como el hecho de que la participación de agentes externos en el proceso de licitaciones promueven acciones positivas en cuanto a rendición de cuentas, transparencia y legalidad de los procedimientos. Sin embargo, la participación de terceros no garantiza que los procesos estén libres de actos de corrupción, pues estos se pueden gestar antes del inicio del procedimiento o posterior a su conclusión.

Con relación a los mecanismos para medir y verificar los logros, TM ha participado en discusiones internacionales al interior de Transparencia Internacional, en las que se ha debatido sobre

la evaluación del impacto y los indicadores para verificar el cumplimiento de objetivos. Hasta el momento no se ha alcanzado el consenso para identificar los indicadores a través de los cuales se pueda realizar la evaluación de impacto en materia de monitoreo de contrataciones.

Como resultado de la implementación de la metodología, TM identifica que una de las áreas de oportunidad para mejorar la metodología sería considerar la ampliación del monitoreo de contrataciones a las fases previas y posteriores al proceso mismo de licitación. No obstante lo anterior, TM está consciente de la complejidad para desarrollar un mecanismo de participación de esta naturaleza.

Adicionalmente, TM está trabajando en la figura del Testigo Social virtual.

Entre los retos que visualiza TM se encuentra el de la sensibilización de los funcionarios públicos en materia de obras públicas en el sentido del sentido de reconocer la importancia de la rendición de cuentas. Por otro lado, TM considera que existen grandes diferencias entre las leyes municipales, estatales y la federal, por lo tanto, uno de los retos sería tratar de uniformar criterios normativos en materia de compras públicas. El sistema de compras públicas electrónicas, Compranet, debe fortalecerse para ser realmente una herramienta que permita a la sociedad estar informada sobre compras públicas.

V.3.5 ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, AC

a. Marco de la Organización



ONG Contraloría Ciudadana para
la Rendición de Cuentas, A.C.

ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, AC fue fundada en el año 2005.

Uno de los temas centrales de Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, AC es la promoción y evaluación de la participación ciudadana. De acuerdo a sus propias reflexiones, se considera que en su proceso institucional se ha transitado de ser actor de respuesta o contestatario a ser una OSC coadyuvante de la administración pública.

A la par de su proceso de creación y desarrollo institucional surge la figura del Testigo Social que permite la participación corresponsable y da seguimiento a las tareas de gobierno. El Testigo Social cuenta con un perfil profesional y metodologías establecidas para la ejecución de su trabajo.

Como se verá más adelante, la figura del Testigo Social es la estrategia principal y la metodología que ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, AC ha retomado y desarrollado para el cumplimiento de sus propósitos.

Cabe señalar que La OSC realiza otras actividades como: difusión hacia la Sociedad Civil de temas de interés como el acceso a la información; la investigación en temas de transparencia y rendición de cuentas, entre otras.

Misión

ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, AC es una organización mexicana de la sociedad civil que promueve activamente tareas de verificación, vigilancia, seguimiento y evaluación de acciones, tanto de instituciones y procesos institucionales del Estado Mexicano, como de particulares; cuando se trata de asuntos de interés público, no sólo se involucra para vigilar el correcto desempeño de los mismos, sino también para propiciar la transparencia, la rendición de cuentas y para fomentar un cambio de actitudes que presenten una tendencia hacia el fomento de la integridad y la mejora continua.

Visión

ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, AC es una organización que incide en la mejora continua de las instituciones públicas de manera propositiva, mediante el fomento de la participación ciudadana informada y responsable. Asimismo, es una institución posicionada en la sociedad mexicana a favor de la transparencia y la rendición de cuentas de instituciones públicas y privadas.

b. Caracterización de la metodología

1. Nombre de la metodología

Programa de Atestiguamiento de Contrataciones Gubernamentales.
El Testigo Social

2. Antecedentes

Retoma la Metodología de Transparencia Internacional diseñada para cualquier persona o grupo de la OSC que busque vigilar la administración pública, resaltando la transparencia y el ataque a la corrupción.

3. Propósitos y alcances

ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, AC es Testigo Social con registro ante la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal y participa en el atestiguamiento de contrataciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La metodología que aplica en el atestiguamiento de los procesos de compras del sector público incluye el seguimiento a todas las actividades con tendencia a la obtención de bienes o servicios, o a la contratación de obra pública, que desarrolla la entidad contratante. Los parámetros metodológicos para la definición de las opiniones, así como la actuación de los representantes de la organización, se encuentran establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. El objetivo es incidir para que todas

las actuaciones que lleven a cabo los servidores públicos de la entidad contratante se ajusten a lo preceptuado por la propia ley y otorgue transparencia al proceso.

Se busca que la participación de la organización en estos procesos sea siempre objetiva, independiente, imparcial, honesta y ética, para incidir a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.

Al final de cada atestiguamiento se emite un informe, mismo que se publicita en la página de Internet de la organización. Asimismo, se difunden en medios de comunicación los resultados del atestiguamiento y se le comunica a la entidad en la que se llevó a cabo el mismo. La página web de la organización hace referencia a la situación que presentan las contrataciones en las que fueron atestiguadas.

Los ejercicios de atestiguamiento que lleva a cabo la organización se desarrollan con la participación de un equipo multidisciplinario de profesionales, con una amplia experiencia en los aspectos normativos y de fiscalización de las contrataciones gubernamentales.

En la figura del Testigo Social, se distinguen tres componentes: Es relevante mencionar que la Secretaría de la Función Pública (SFP) administra la figura y juega un papel importante en la emisión de testimonios o sanciones en caso de que el testigo no se maneje adecuadamente en su función de representar a la sociedad civil.

Entre los alcances de la participación del Testigo Social se identifican los siguientes:

- Dimensión económica; menos visible pero muy importante; corresponde a contrataciones públicas, las cuales ocupan un alto porcentaje en México, por eso es importante la transparencia en las licitaciones y el combate a la corrupción.
- Acompañamiento de procesos de contratación pública; por ejemplo, servicios del sector salud, educación y abatimiento de la pobreza, así como de redes de carretera o en compras voluminosas, por mencionar algunos. En estos procesos el testigo social ampara que no hay actos de corrupción o que no hay opacidad en el proceso.

- Difusión a la sociedad gracias a los testimonios de los testigos sociales.
- Observación de organismos internacionales; al respecto existen interesantes experiencias de buenas prácticas a nivel internacional.

4. Aplicación de la metodología

La organización cuenta con una Guía-Modelo para el Actuar del Testigo Social, no obstante que existe un procedimiento homogéneo en la normatividad aplicable. Sin embargo, cada OSC ocupada en el tema ha generado sus propios estilos y modalidades de aplicación del procedimiento.

En tal sentido la Guía- Modelo está apegada a las normas y a lo que la OSC espera de su trabajo. En el caso que nos ocupa se enfatizan los conceptos de transparencia y rendición de cuentas a partir de la investigación realizada, ya que el testigo social debe tener claras las categorías en el ejercicio de sus funciones día a día.

Es importante que el Testigo Social no sea un crítico del proceso o tome funciones de auditor; su función es monitorear y atender las observaciones con la ley en la mano. Otro aspecto relevante es la corresponsabilidad de la información y enmarcar bien el trabajo realizado, por mencionar algunos ejemplos. Por ello es útil contar con procedimientos que guíen su actuación en las distintas dependencias en las que colabora.

La Guía- Modelo es un documento de consumo interno e incluye un nuevo procedimiento a partir de mayo de 2009, con el Decreto de Reforma de la Ley, el cual tardó para emitir los reglamentos hasta 2010.

Es relevante mencionar que la OSC ha desarrollado un Código de Ética, dotando de institucionalidad a este marco ético.

Entre los aspectos que considera la Guía-Modelo se encuentran:

- Cubrir requisitos para ser testigo social ante la SFP.
- Realizar una convocatoria pública que incluya requisitos, tiempos y modo de evaluación.
- Inscribir a los solicitantes.
- Elaborar el registro-Oficio/constancia de acreditación.
- Presentar disponibilidad para el Comité de Testigos Sociales (mecanismo de participación dentro de un mecanismo de participación, cuerpo colegiado).
- Establecer una calificación técnica.
- Convocar al Testigo Social.
- Participar en el proceso cuando sea convocado públicamente.
- Emitir testimonio.

En caso extremo de una ilicitud evidente, la obligación es ir al Órgano Interno de Control. En el caso de observaciones mínimas durante el proceso, se va directamente a la dependencia para que sean atendidas por las áreas correspondientes y se realicen los ajustes y/o aclaraciones pertinentes. Todas estas situaciones se exponen en el testimonio final; el testimonio se entrega a la SFP y se publica en varios sitios de internet, a saber, en Compranet, en la página de los testigos sociales y en las páginas de las OSC de los testigos.

Para el seguimiento de todos los procedimientos y que estos se lleven de acuerdo con la Guía-Modelo se asigna a un director ejecutivo especializado en cada área. En caso de que una persona asista como testigo ciudadano, el testimonio se debe realizar de manera colectiva, ya que el estudio se elabora entre varias personas y ésta es una actividad de la organización.

Existe también un tabulador económico para los testigos sociales en sus funciones; actualmente, la OSC participa como Testigo Social y desarrolla investigación para profundizar en el tema.

5. Resultados obtenidos

- Entre los logros se destacan:
- Hacer transparente lo que debe ser transparente.
- Contar con un modelo de participación ciudadana en rendición de cuentas como fórmula replicable a nivel nacional e internacional.
- Generar capital social.
- Evaluar al interno de manera cuantitativa y cualitativa.

En el año 2011 se mencionan los siguientes resultados en el informe de la organización²⁴:



Desarrollo de conocimiento sobre la figura del Testigo Social como mecanismo de participación ciudadana. En el resultado de la investigación, el Testigo Social se considera un modelo institucional que permite que la sociedad organizada pueda incidir en la gestión pública.

Se promovió el ejercicio de socialización de la investigación realizada sobre la figura del Testigo Social, consiguiendo una fructífera discusión en torno a los mecanismos que tiene la sociedad civil para participar directamente en la gestión pública. La socialización le dio un nuevo impulso al conocimiento generado por la investigación, así como también le permitió un oportuno discurrir de ideas al respecto del fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en México.

En carácter de Testigo Social y a favor del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados, se llevó a cabo el atestiguamiento de un buen número de procedimientos de compras gubernamentales realizados por el Estado mexicano.

²⁴ Fuente: [<http://www.contraloriaciudadana.org.mx/documentos/InformeAnual2011.pdf>] Consulta 21 de noviembre de 2012.

c. Áreas de oportunidad y retos

Oportunidades

- Regresar al financiamiento internacional gracias a la seriedad de los proyectos.
- Buscar financiamientos y consolidar el trabajo a nivel nacional.
- Convocar y sostener profesionales comprometidos.
- Crear una red institucional.
- Proporcionar los testimonios como una fuente importante de consulta de información para las OSC que estudian el tema y proponen políticas públicas.
- Fomentar que los servidores públicos retomen los resultados de esta experiencia a nivel orientativo para mejorar sus prácticas y procedimientos internos.
- Realizar monitoreo ciudadano hacia los servidores públicos.
- Contribuir a que los resultados y testimonios del Testigo Social sean una fuente de información útil para la investigación y la academia.

Retos

- Trabajar conjuntamente como sector consolidado con una voz clara, sin liderazgos extraños y con estructuras adecuadas.
- Generar espacios de corresponsabilidad entre OSC y dependencias gubernamentales.
- Tomar en serio el papel de transparentar el propio trabajo como OSC y colectivos, así como rendir cuentas a la sociedad civil.
- Facilitar la comprensión de los informes; el testigo social es un representante de todos los mexicanos y, por ello, tiene la

obligación de utilizar lenguaje que sea claro para privilegiar su entendimiento a través del uso de un lenguaje accesible para el ciudadano común. En la realidad, ser testigo social implica una especialidad técnica específica, lo que en ocasiones hace que el informe esté lleno de tecnicismos. Si el objetivo es transparentar la actuación de los servidores públicos se debe evitar que los testimonios sean muy complejos en su redacción. El testigo social debe acercar los resultados a todos los ciudadanos.

V.3.6 Más Sociedad, Centro Virtual para el Desarrollo de Ciudadanía y Organizaciones de la Sociedad Civil

a. Marco de la Organización



massociedad.org.mx

Centro Virtual para el Desarrollo de las OSC

El Centro Virtual para el Desarrollo de Ciudadanía y Organizaciones de la Sociedad Civil Más Sociedad es una iniciativa del Tecnológico de Monterrey, la Fundación del Empresariado en México (Fundemex) y Microsoft.

Más Sociedad nace como muestra de las alianzas que se pueden generar para contribuir con el desarrollo de capacidades y la difusión de mejores prácticas ciudadanas a través de nuevos espacios virtuales educativos. Brinda las herramientas necesarias para fortalecer la labor de la sociedad civil organizada, así como un espacio donde la ciudadanía se involucre y participe.

Esta comunidad de aprendizaje virtual abre espacios para que el ciudadano se informe, se empodere y comprometa para responder a todas y cada una de las exigencias que conlleva construir una sociedad más justa, equitativa, tolerante, incluyente, respetuosa y con una perspectiva cívica global.

Misión

Fortalecer y profesionalizar a la ciudadanía y a las Organizaciones de la Sociedad Civil mediante el desarrollo de competencias, utilizando una plataforma virtual con el compromiso de organizaciones líderes en educación, tecnología y desarrollo social y empresarial.

Visión

En el año 2015, Más Sociedad habrá contribuido a una sociedad civil organizada más dinámica, creciente, tolerante, justa y participativa en América Latina.

Objetivos

- Desarrollar una comunidad virtual de aprendizaje que ofrezca oportunidades de crecimiento permanente al servicio de la sociedad.
- Impulsar el desarrollo de competencias ciudadanas que integre las habilidades y conocimientos necesarios para construir convivencia armónica, participación democrática, respeto, tolerancia e inclusión y solidaridad social.
- Generar oportunidades de actuación colectiva para que los ciudadanos sean capaces de analizar y aportar en procesos de participación social, con acciones prácticas enfocadas a enfrentar y resolver problemas de la vida diaria.
- Brindar un servicio integral a las OSC desde su constitución hasta su consolidación, con la ayuda de expertos del sector académico, empresarial y social en la búsqueda de acciones más efectivas y de mayor impacto.
- Acercar a las organizaciones a las tecnologías de la Información y la comunicación dotándolas del conocimiento para desarrollar competencias en el área y respaldando su quehacer con programas y equipo para optimizar su potencial.

- Fortalecer la capacidad gerencial de comunicación y colaboración entre las organizaciones.
- Desarrollar un mayor liderazgo a través del aumento de su oferta de valor.

b. Caracterización de la metodología

a.i.1 Nombre de la metodología

La organización no cuenta con una metodología propiamente dicha. Se trata de una estrategia que consiste en la unión de esfuerzos de organizaciones comprometidas con la sociedad y que creen en el uso de las tecnologías para el desarrollo de capacidades de gestión en las OSC.

a.i.2 Antecedentes

La estrategia se trata de una alianza para capacitar a las OSC por medio de recursos educativos totalmente virtuales, como son conferencias, diplomados y cursos en línea, recursos educativos, etc. En el año 2005, el Diplomado de Líderes Sociales, Programa para el Fortalecimiento de OSC, se impartió por primera vez en su modalidad totalmente virtual, incorporando temas de transparencia y rendición de cuentas, así como la creación de reportes e informes para los donantes. Además, se incorporó un módulo de procuración de fondos que también toca el tema del buen manejo de los recursos. Este diplomado fue formulado gracias a la contribución de organizaciones e individuos expertos en el tercer sector.

En ese mismo año, se formuló un autodiagnóstico institucional para OSC en conjunto con la Fundación del Empresariado Chihuahuense, AC (FECHAC), el cual contiene reactivos que hacen que la OSC cuestione si aplica la transparencia y la rendición de cuentas en su OSC y hasta qué punto se aplica.

En el 2007, finalmente se crea el Centro Virtual Más Sociedad (www.massociedad.org.mx) como tal, el cual contenía un espacio de consulta denominado “Biblioteca Virtual de Más Sociedad”, donde las OSC podían encontrar una sección completamente

dedicada a la transparencia; dicha sección contenía documentos relevantes para aprender sobre buenas prácticas de transparencia. En el presente año desaparece la biblioteca virtual y se convierte en la sección de recursos educativos, en general, de la temática de ética y transparencia.

En el 2009, comienza a impartirse el Diplomado Desarrollo Profesional en Procuración de Fondos, en conjunto con la Association of Fundraising Professionals (AFP), incorporándose un módulo de rendición de cuentas.

De la misma manera, para poder profundizar en el tema de las buenas prácticas en materia de transparencia y rendición de cuentas, a inicios del 2012 se forja un convenio con Construyendo Organizaciones Civiles Transparentes, AC para poder ampliar el tema de la transparencia y buenas prácticas entre las OSC de todo México. Con base en esta alianza se han producido conferencias virtuales y un taller presencial.

Actualmente se ofrecen servicios de promoción de la temática en las OSC gracias a alianzas con la Fundación de Empresarios de México (Fundemex), The Association of Fundraising Professionals (AFP), el Centro de Fortalecimiento, la Fundación del Empresariado Chihuahuense, AC (FECHAC) y el Centro de Investigación y Estudios Sobre Sociedad Civil, AC.

La metodología de Confío, propia de la Fundación Lealtad de España, es también utilizada actualmente.

a.i.3 Propósitos y alcances

Colaborar y cooperar con las OSC con la finalidad de:

- Alcanzar sus metas y objetivos de impacto, con un sentido de comunidad y apoyo interinstitucional.
- Obtener la confianza necesaria de parte de la sociedad y los donantes.
- Lograr su papel como agentes de cambio permanentes para la sociedad, así como su sustentabilidad.

Algunos principios que fundamentan la estrategia son:

- Honestidad e integridad.
- Responsabilidad social.
- El tercer sector como modelo para el resto de la sociedad.
- Responsabilidad en el manejo de fondos.
- Integridad y honestidad como estrategia para la procuración de fondos.

a.i.4 Aplicación de la metodología

La estrategia virtual pone a disposición de las organizaciones una serie de recursos que pueden ser utilizados de acuerdo a las necesidades y características propias de las OSC, por lo que sería recomendable seguir el siguiente proceso:

a.i.5 Resultados obtenidos

El objeto de la estrategia es capacitar a las organizaciones, por lo que un indicador de logro es el número de personas que terminan los diplomados con calificaciones aprobatorias. Otro elemento lo constituye la evaluación que se realiza poco tiempo después de haber finalizado algún curso de capacitación formal de Más Sociedad, en la cual se califica si la OSC aplicó los principios y contenidos aprendidos y en qué medida los beneficiaron.

Entre los logros se identifican:

- Se alcanzó un total de 20,200 miembros de organizaciones civiles capacitados a través de diplomados virtuales. Es interesante mencionar que, para muchos de ellos, fue su primera experiencia de formación virtual.
- Por su parte, el autodiagnóstico es una herramienta que les ayuda a identificar sus áreas de oportunidad y, en función de esto, utilizar los recursos de Más Sociedad para trabajar sus mejoras en el ámbito legal, de relaciones con la comunidad y los donantes, entre otras áreas esenciales.

c. Áreas de oportunidad y retos

Es necesario tener un sistema de seguimiento y de evaluación de los servicios de Más Sociedad más cercano a las organizaciones, ya que debido a que todos los servicios de Más Sociedad son virtuales y tienen un gran alcance, ha sido muy difícil articular un seguimiento puntual de todas las organizaciones que se capacitan por medio de nuestros recursos educativos.

De acuerdo con una encuesta realizada por el Dr. Micheal Layton²⁵, muchas personas que quieren invertir su dinero en causas sociales no confían en que las ONG usarían bien su dinero, por lo cual, muchos deciden otorgarlo directamente a la persona necesitada. A través de la transparencia se generaría confianza para las OSC, tanto entre los donantes como entre la sociedad.

En este sentido, la capacitación de las organizaciones en esta materia se convierte en un reto, ya que muchas organizaciones aún no saben cómo concretar sus informes ni cómo realizar un informe anual para rendir cuentas ante su comunidad, sus donantes y todos sus involucrados. También se vuelve importante que las organizaciones civiles asuman este compromiso y que tomen conciencia de la utilidad de la transparencia y rendición de cuentas para lograr este objetivo.

Muchas organizaciones hoy en día evitan hacer reportes de transparencia y no elaboran sus informes anuales, ya sea por falta de personal que lo realice o de capacitación puntual. En definitiva, es necesario incluir más contenidos sobre transparencia institucional en Más Sociedad, algo que se está considerando para un futuro, ya sea por medio de un curso virtual práctico, o como talleres virtuales.

Otro desafío es concientizar a los donantes para que soliciten a las organizaciones veracidad y puntualidad en cuanto a la entrega de estos informes.

²⁵ "Donaciones y donantes en México: una mirada a través de la II Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil". Documento presentado en la VII Conferencia Regional de América Latina y el Caribe del International Society for Third Sector Research/IX Congreso de Investigación sobre el Tercer Sector en México, Ciudad de México, México, 1-3 de julio de 2009.

Metodologías sistematizadas. Análisis Comparativo

VI. METODOLOGÍAS SISTEMATIZADAS. ANÁLISIS COMPARATIVO

Como ya se señaló en apartados anteriores, a lo largo del desarrollo de la investigación se identificaron dos líneas de trabajo, diferenciadas en cuanto a las formas en que las OSC promueven la transparencia y rendición de cuentas. Por un lado se encuentran las OSC de segundo piso que cuentan con una metodología dirigida a otras OSC con el objetivo de diagnosticar y fortalecer su grado de desarrollo institucional, así como su nivel de transparencia y rendición de cuentas, tal es el caso de Cemefi, AC, Confío, AC y Fundación Merced, AC.

La otra línea de trabajo de las OSC, tiene que ver con lo que algunos autores citados en la presente investigación denominan “la rendición de cuentas social”, refiriéndose a estrategias y metodologías desarrolladas por las OSC para la vigilancia de la política pública, así como para la promoción y evaluación de la participación ciudadana en los procesos de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social, entre las que se encuentran Transparencia Mexicana AC y ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, AC.

Un caso particular es el de Más Sociedad, Centro Virtual para el Desarrollo de las OSC, iniciativa impulsada que, sin ser una institución formalmente constituida, se ha convertido en una novedosa plataforma de tecnologías de información puesta al servicio del fortalecimiento institucional de las OSC.

En el siguiente cuadro se muestra una comparación de los criterios e indicadores que utilizan las OSC que promueven metodologías para el fortalecimiento institucional, la transparencia y rendición de cuentas para otras OSC.

Cuadro comparativo de criterios/indicadores de las metodologías analizadas

Criterios/Indicadores		
Cemefi	Confío	Fundación Merced
<p>Nivel básico</p> <p>1.-Acta constitutiva registrada ante notario público.</p> <p>2.-Autorización de la Secretaría de Hacienda como donataria autorizada.</p> <p>3.-Misión, Visión y Objetivos.</p> <p>4.-Domicilio y teléfono verificables.</p> <p>5.- Informe anual de actividades y resultados.</p> <p>Nivel medio</p> <p>6.-Consejo directivo o patronato voluntario cuyos miembros son distintos al equipo profesional.</p> <p>7.- Personal profesional contratado en nómina.</p> <p>8.- Voluntarios trabajando en los programas.</p> <p>Nivel óptimo</p> <p>9.-Más de tres años de operación.</p> <p>10.- Más de tres fuentes distintas de ingresos.</p> <p>Criterios construidos con base en la experiencia de la institución y la retroalimentación de OSC.</p> <p>Entrega de constancia de acreditación y Distintivo de Institucionalidad y Transparencia si se alcanza el nivel óptimo.</p>	<p>1.- Funcionamiento y regulación del órgano de gobierno.</p> <p>2.- Claridad y divulgación de la misión.</p> <p>3.- Planeación y seguimiento de las actividades.</p> <p>4.- Comunicación e imagen fiel en la información.</p> <p>5.- Transparencia.</p> <p>6.- Pluralidad en el financiamiento.</p> <p>7.- Control en la utilización de fondos.</p> <p>8.-Presentación de los estados financieros y cumplimiento de las obligaciones legales y fiscales.</p> <p>9.- Promoción del voluntariado.</p> <p>36 subprincipios</p> <p>Criterios basados en los principios de la Fundación Lealtad, de España.</p> <p>Se requiere que la OSC cumpla, durante el diagnóstico, con el 80% de los criterios para ser candidata a evaluarse en el modelo.</p> <p>Publicación de Reporte de Buenas Prácticas de la OSC en la página web de Confío.</p>	<p>1.- Estrategia.</p> <p>2.-Órgano de gobierno.</p> <p>3.-Sustentabilidad financiera.</p> <p>4.-Equipo operativo.</p> <p>5.-Modelo de intervención.</p> <p>6.-Administración.</p> <p>7.-Comunicación y difusión.</p> <p>8.- Tecnología de la información.</p> <p>9.- Alianzas y Vinculación.</p> <p>243 descriptores</p> <p>Criterios construidos a partir de la experiencia de fundadores y directivos de la fundación.</p> <p>Se entrega informe narrativo a la OSC con el análisis de los criterios que señalan la situación de madurez institucional.</p> <p>Se brindan a las OSC alternativas de capacitación para el mejoramiento de la madurez institucional.</p>

Puede observarse en el cuadro anterior, que a diferencia de Confío y Fundación Merced, la metodología del Cemefi está basada en indicadores concretos, acompañados de evidencias documentales que dan cuenta de cada indicador.

Por su parte, las metodologías de Confío y de Fundación Merced, parten de criterios o principios amplios, cuya denominación corresponde a distintas dimensiones o aspectos del funcionamiento de la institución: de tipo ético, legal-normativo, administrativo, financiero y estratégico. Cada una de las dimensiones abordadas se descompone en indicadores concretos: 36 en el caso de Confío y 243 en el caso de Fundación Merced. Cada uno de los indicadores debe ser verificado por medio de la evidencia documental correspondiente.

Evidentemente, como lo muestra la amplia y detallada derivación de indicadores en Confío y, sobre todo, de Fundación Merced, las OSC deben demostrar el cumplimiento de los distintos criterios con un nivel de exigencia mayor, pues están obligadas a presentar un número más amplio de aspectos de las diversas esferas de su funcionamiento institucional con sus respectivas evidencias documentales.

Por su parte, la metodología de Cemefi, al proponer criterios concretos y de fácil verificación, facilita el proceso de autodiagnóstico, al tiempo que permite a las OSC identificar áreas de oportunidad y procesos de mejora.

Respecto a la iniciativa de Más Sociedad, definida como una plataforma virtual sobre la que se promueve una comunidad de aprendizaje, sus creadores plantean que contribuye al desarrollo de capacidades y a la difusión de mejores prácticas ciudadanas a través de nuevos espacios virtuales educativos; brinda las herramientas necesarias para fortalecer la labor de la sociedad civil organizada, así como un espacio donde la ciudadanía se involucra y participa; busca que las OSC alcancen sus metas y objetivos de impacto, obtengan la confianza necesaria de parte de la sociedad y los donantes, a efecto de que logren su papel como agentes de cambio permanentes para la sociedad, así como su sustentabilidad.

Como se estableció al inicio de este apartado, la segunda línea de análisis de OSC corresponde a experiencias enfocadas a la rendición de cuentas social, entre las que se encuentran: Transparencia Mexicana AC y ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, AC.

Para el caso de Transparencia Mexicana, AC (TM) un punto que resulta interesante subrayar es el que se refiere a la delimitación de la postura que la propia organización hace sobre su quehacer, en el sentido de ir más allá de la denuncia y consigna política, y enfatizando que en buena medida sus acciones van dirigidas a la construcción de una cultura de la legalidad, brindando elementos que fortalezcan una dimensión enfocada en el valor y en una ética social; es decir, trabajar desde la dimensión individual como punto de partida o como base para construir un entramado colectivo, donde también permeen los valores de transparencia y de respeto a la legalidad. Para ello, busca incidir en aquellos espacios educativos y de formación de una cultura cívica tales como la escuela, la familia y los medios de comunicación.

Aunado a lo anterior también se ha propuesto generar y promover cambios concretos en el marco institucional y en la cultura de la legalidad en México. También es importante señalar el interesante planteamiento de TM, que consiste en evidenciar aquello que ética y legalmente no está bien hecho, y que corrompe y afecta a las instituciones, a la economía y a la sociedad; pero también busca enfatizar las prácticas ciudadanas e institucionales que cumplen con la legalidad.

Para ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas AC (ONGCCRC) el objetivo es incidir para que en todas las actuaciones que lleven a cabo los servidores públicos de la entidad contratante se ajusten a lo que marca la propia ley y otorgue transparencia al proceso.

Este mecanismo de vigilancia es sumamente importante, pues según ONGCCRC, hay que considerar la dimensión económica de las contrataciones públicas, pues ocupan un alto porcentaje del presupuesto gubernamental en México. De ahí la importancia de la transparencia y el combate a la corrupción en las licitaciones.

Conclusiones

VII. CONCLUSIONES

1. OSC que promueven metodologías para la transparencia y rendición de cuentas de otras OSC

Es innegable que el panorama en el que se desenvuelven hoy en día las OSC ha sufrido cambios drásticos en relación con el escenario imperante durante el siglo pasado. Sin duda alguna, las OSC cuentan hoy en día con una cantidad importante de apoyos de diversos tipos que pueden facilitarles su crecimiento y madurez institucional. En este marco se insertan los esfuerzos del Cemefi, Fundación Merced y Confío, que con sus estrategias y metodologías contribuyen de manera importante a consolidar el desarrollo institucional, así como también a la transparencia y rendición de cuentas del sector.

A manera de reflexión, vale la pena resaltar que aún y cuando la creación del Cemefi ocurrió hace 24 años (1988) y la de Fundación Merced fue hace 50 años (1962), no es hasta la década del 2000 cuando estas organizaciones generan estrategias y metodologías específicas para promover el diagnóstico y la medición del grado de madurez institucional, así como el nivel de transparencia y rendición de cuentas de la actuación y funcionamiento de las OSC. Por su parte, aunque Confío, AC es de reciente creación (2010), su principal eje de acción es el de promover la transparencia y rendición de cuentas entre las OSC.

Aunque el planteamiento anterior pueda parecer una obviedad, es interesante observar cómo el tiempo en el que estas OSC empiezan a incursionar en el tema de la transparencia y rendición de cuentas está en sincronía con el impulso en nuestro país de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), creada en el año 2002, la conformación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en el 2002, y la expedición de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, en el 2004.

Evidentemente, esta sincronía temporal no es casual; corresponde con el proceso político y legal generado por la exigencia democrática de la sociedad mexicana por el derecho a la información y a la transparencia y rendición de cuentas del quehacer público.

Esta sincronía refleja también el proceso de transformación por el que han transitado las OSC que, en términos generales, se ha caracterizado, entre otros, por los siguientes aspectos: un contexto en el que se genera una disminución de fuentes de financiamiento y, consecuentemente, una mayor competencia entre las OSC por obtener recursos; falta de información de la sociedad sobre el quehacer y la relevancia social de las OSC; una relación de las OSC-Gobierno caracterizada por la desconfianza mutua; una creciente exigencia de profesionalización y de desarrollo institucional hacia las OSC, así como la exigencia desde el marco legal y de los donantes, en los últimos años, para que estas organizaciones se transparenten y rindan cuentas sobre su quehacer.

Se observan muchas semejanzas en las tres metodologías en lo que respecta a las dimensiones hacia las que apuntan los criterios/indicadores. Como se puede apreciar en el cuadro comparativo, las tres metodologías solicitan información con respecto a: órgano de gobierno, misión y objetivos, fuentes de financiamiento, cumplimiento de obligaciones fiscales y legales, presentación de informes anuales, tanto de resultados como financieros, voluntariado, etcétera.

También se observan diferencias en la aplicación de la metodología respecto a las tres organizaciones, específicamente, en lo que se refiere a formas de acreditación, difusión de resultados y mecanismos de apoyo para que las OSC cumplan con los criterios y mejoren su grado de desarrollo institucional. Como se aprecia en el cuadro comparativo (apartado VI), Cemefi entrega una constancia de acreditación y un Distintivo de Institucionalidad y Transparencia para las OSC que alcancen el grado óptimo, mientras que Confío y Fundación Merced no lo hacen; Confío entrega y publica en su página web el Reporte de Buenas Prácticas de la OSC, mientras que la Fundación Merced entrega un informe narrativo a la OSC con el análisis de los criterios que señalan la situación de madurez institucional, que se toma como base elaborar un plan de intervención. Adicionalmente Fundación Merced brinda a las OSC apoyo y alternativas de capacitación para el mejoramiento de su madurez institucional.

Con lo que respecta a los resultados que se han obtenido por la aplicación de las metodologías y con base en los ejercicios de investigación y evaluación que han implementado las propias organizaciones, las tres coinciden en que las metodologías son una herramienta que ha permitido a las OSC, entre otras cosas, reflejar los siguientes resultados:

- Mayor visibilidad.
- Fortalecimiento de los órganos de gobierno.
- Mayores posibilidades de acceso a donativos y recursos.
- Inspiración de mayor confianza en donantes.
- Promoción de la práctica de la transparencia y rendición de cuentas.
- Mejores mecanismos de control y seguimiento en los procesos.
- Definición de objetivos claros y el establecimiento de mecanismos para alcanzarlos.
- Mayor sinergia entre el órgano de gobierno y el equipo operativo.
- Presencia de personal capacitado para desarrollar eficientemente el trabajo.
- Identificación de estrategias para generar recursos y lograr la estabilidad económica.
- Obtención de elementos que permitan construir una imagen sólida y confiable.
- Adopción de una cultura de medir, sistematizar y mejorar.
- Mejoramiento en la calidad de los servicios hacia sus beneficiarios.

En términos numéricos, Cemefi reporta, hasta el 30 agosto de 2012, la acreditación de 478 organizaciones, distribuidas en los estados de todo el país.

Por su parte, Fundación Merced informa que ha desarrollado procesos de fortalecimiento institucional de 160 organizaciones sociales. De ellas, 128 han concluido el proceso y 32 están en desarrollo.²⁶

26 Informe Anual 2011 de Fundación Merced.

Confío no ofreció cifras para la presente investigación, no obstante en su página web se pueden consultar los reportes de varias organizaciones que ya concluyeron su proceso.

Estas cifras, contrastadas con el amplio universo que constituyen las OSC, indican que el camino para el fortalecimiento institucional es aún largo. En palabras de Jorge Villalobos, presidente ejecutivo del Cemefi:

...a nivel nacional existen 30 mil organizaciones ciudadanas, de las cuales cerca de 22 mil tiene algún registro oficial como el que expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para dar recibos deducibles de impuestos, o bien cuentan con la Clave Única del Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil que otorga la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (Cemefi Informa. Órgano informativo del Centro Mexicano para la Filantropía. Año XIX, octubre de 2012. Pág. 17)

En relación a las debilidades identificadas en las OSC que han realizado su diagnóstico institucional, se pueden observar, en general, algunos criterios que suelen presentar un mayor incumplimiento por parte de las OSC, por ejemplo, la elaboración del informe anual y la satisfacción de los requerimientos fiscales y legales, que incluso ha ocasionado que algunas organizaciones que ya llevan años de ser donatarias hayan perdido su deducibilidad. Cabe aclarar que existen criterios cuyo nivel de cumplimiento es relativo, pero al mismo tiempo reflejan el grado de fortalecimiento institucional que ha alcanzado la institución; tal es el caso de la contratación de personal a través de la nómina.

Otros criterios con menor grado de cumplimiento son el funcionamiento y regulación del órgano de gobierno y la presentación de los estados financieros auditados.

Particularmente para Fundación Merced, uno de los temas en el que se ha visualizado la necesidad de actualización es el de Transparencia y Rendición de Cuentas. Derivado de los primeros resultados de la investigación que la organización realiza para sistematizar y evaluar su metodología, resultados que serán publicados y difundidos con apoyo del Programa de Coinversión Social 2012.

Entre sus hallazgos identifican que las entidades donantes, fundaciones y programas de gobierno, visualizan con creciente interés el tema de la transparencia y la rendición de cuentas, además de ser un aspecto de primordial relevancia para el fortalecimiento de la imagen que se tiene el sector. Fundación Merced está valorando, en tal sentido, la posibilidad de incluir el tema de Transparencia y Rendición de cuentas como el rubro número 10 de su metodología para el fortalecimiento de las organizaciones.

Finalmente, las tres OSC coinciden en que es fundamental proporcionar una mayor difusión a estas herramientas para que los donantes conozcan los indicadores y se difundan las buenas prácticas con el fin de fortalecer la confianza y visibilidad.

Un caso particular en las estrategias desarrolladas que contribuyen al fortalecimiento institucional, así como la transparencia y rendición de cuentas, es el de Más Sociedad, Centro Virtual para el Desarrollo de las OSC, iniciativa impulsada por el Tecnológico de Monterrey, la Fundación del Empresariado en México (Fundemex) y Microsoft.

Esta iniciativa se diferencia de las anteriores por diversos motivos. Primero, no cuenta con una metodología propia para promover entre las OSC un diagnóstico del grado de desarrollo institucional y de la transparencia y rendición de cuentas. No obstante pone a disposición de las OSC interesadas, a través de la página web, las metodologías de otras OSC como Confío y Cemefi.

2. OSC que promueven metodologías para la vigilancia de la política pública. Rendición de cuentas social

Una de las estrategias que quizá sea de las más conocidas de TM, es el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG); este instrumento se aplicó en cinco ocasiones en la década pasada: 2001, 2003, 2005, 2007 y 2010. A lo largo del tiempo que se han utilizado estas aplicaciones se ha permitido conocer de manera objetiva el comportamiento del fenómeno de la corrupción, haciendo evidente tanto aquellos aspectos que han incrementado su nivel, como aquellos que inciden en una disminución de la misma, señalando que probablemente esto implique que se están implementando acciones que están combatiendo la corrupción en relación a dichos aspectos.

Sin duda alguna, una de las fortalezas de esta estrategia es el estudio de la corrupción en la vida cotidiana de los ciudadanos, al enfocar la mirada analítica en los trámites administrativos y legales que comúnmente realiza la ciudadanía, pero que es allí donde se vive el día a día la corrupción institucional.

El valor y la importancia de este instrumento saltan a la vista, debido a que es ya, sin duda, un punto de referencia para los diversos sectores sociales y políticos que desean realizar acciones en contra de la corrupción. Cabe señalar su utilidad para el diseño de la política pública en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Esto se debe a que el INCBG brinda información tanto de la percepción de los ciudadanos sobre la corrupción como el costo de la misma.

Otras de las fortalezas del INCBG y que debieran ser tomadas en cuenta por otros actores para la realización de estudios similares son: su solidez metodológica, su independencia y disposición para compartir resultados y bases de datos con otros sectores como el académico, lo que ha estimulado la implementación de otros estudios.

Una de las características de TM en su labor a favor de una cultura de la transparencia y rendición de cuentas, es el sentido de oportunidad y pertinencia de sus estrategias en temas que son de trascendencia para la sociedad mexicana. Este planteamiento es válido tanto para el INCBG, como para las otras estrategias que está llevando a cabo: Programa de Integridad de la Gobernanza Climática (Climate Governance Integrity Programme –CGIP), Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO) y el Monitoreo de contrataciones.

Sobre la misma línea de relevancia es posible asegurar que un tema de vital importancia es, sin duda, el del cambio climático. Tanto en el sentido de brindar información científica y objetiva como para sensibilizar a la ciudadanía. Estos aspectos, sumados al de la dimensión financiera de la política pública en la materia nacional e internacional, son los que le dan relevancia al Programa de Integridad de la Gobernanza Climática (Climate Governance Integrity Programme –CGIP).

Este programa se aplica también en otros países y su propósito principal es promover una mayor responsabilidad, transparencia e integridad en la gestión de los recursos destinados a proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático a nivel mundial y nacional. A nivel social, se busca involucrar a la ciudadanía general en la vigilancia de los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas e integridad que ayuden a mantener un sistema financiero del cambio climático favorecedor para la sociedad.

De acuerdo a lo planteado por TM en materia de economía, el financiamiento climático correctamente regulado ofrece ventajas para el crecimiento económico en los países de bajos ingresos tales como la generación de empleos y el uso sustentable y amigable de la tecnología.

Una de las fortalezas de este programa consiste en propiciar el desarrollo del aprendizaje colectivo en materia de financiamiento climático y su gobernanza, así como promover el fortalecimiento de las políticas públicas nacionales e internacionales para contar con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas e integridad en la materia.

Para el desarrollo del aprendizaje colectivo se ha desarrollado una herramienta de aprendizaje on line que busca ofrecer un conocimiento común sobre el significado del financiamiento climático y sus retos en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Entre los retos que se han identificado en la aplicación de este programa están:

- Falta de voluntad política o necesidad de fortalecer la capacidad institucional del gobierno para participar de la mejora y fortalecimiento de la gobernanza climática.
- Aquella opinión pública que sigue considerando el cambio climático como un fenómeno de ambigüedad científica y no relevante, por lo que los esfuerzos de difusión y visibilidad se complejizan. Aunado a esto, se presenta el reto de insertar en la opinión pública la agenda de transparencia e integridad del financiamiento climático.

- La integración de grupos y la colaboración entre distintos representantes gubernamentales, sector privado, sociedad civil, academia, entre otros, para trabajar de manera conjunta en la promoción de la transparencia en el financiamiento del cambio climático.

Otra de las estrategias importantes de TM es la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO), cuyo objetivo es contribuir a la protección de los programas sociales a través de la creación de una plataforma de información pública, caracterizada por la neutralidad e independencia.

Sin lugar a dudas, uno de los puntos de la política de mayor riesgo para la opacidad y la corrupción son los programas sociales. Como bien lo señala TM, el riesgo no solo se presenta en épocas electorales sino que se hace patente en cualquier momento para estos programas que son susceptibles de opacidad y corrupción.

Un ejemplo típico de lo anterior es el uso discrecional y el manejo político de los recursos de estos programas en los tres órdenes de gobierno. Incluso en muchos de los municipios del país este tipo de prácticas son vistas como una “costumbre” y no como un acto de corrupción.

Por otro lado, podemos observar que algunas dependencias y organismos federales como el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, Inafed y, hasta hace algunos años, el DIF Nacional, contaban con programas para impulsar el desarrollo institucional y el apego a la normatividad de los gobiernos locales en materia de asistencia social.

En este sentido, el IPRO es un importante esfuerzo respaldado en tecnologías de la información para contar con información confiable sobre los programas sociales, en tiempo real, por parte de las dependencias y entidades federativas involucradas.

Con esta iniciativa se ha transparentado la operación de los programas sociales de 11 dependencias federales y 31 entidades federativas, contribuyendo a la institucionalidad de los mismos al realizar una medición a partir de la información que se agrupa en cuatro categorías: lineamientos normativos, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, mecanismos de control y fiscalización, y mecanismos de participación social.

Otra de las estrategias de TM es el Monitoreo de Contrataciones. Esta estrategia es coincidente con la desarrollada por ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, AC (ONGCCRC), que, al igual que TM, se inspiró en el modelo de Transparencia Internacional denominado Pactos de Integridad.

TM ha venido impulsando esta metodología desde el año 2000, denominándola Monitoreo de Contrataciones. Desde entonces se contempló el uso de la figura del Testigo Social como la manera más adecuada para aplicar la metodología y, por su parte, también ONGCCRC adoptó la figura del Testigo Social como la más idónea para monitorear las contrataciones.

Para TM el monitoreo de procesos es una herramienta para informar, así como dar certidumbre a la sociedad y a los involucrados en los proyectos en los que colabora -tanto funcionarios, como licitantes o cualquier otro interesado en dichos procedimientos-, sobre el procedimiento que subyace al desarrollo de las adquisiciones, ventas, concesiones, arrendamientos, y procedimientos de toma de decisiones sobre el ejercicio del gasto.

Por su parte ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas AC (ONGCCR), ha desarrollado una metodología basada en la figura de Testigo Social, tema en el que han profundizado a través de la investigación apoyada por la práctica que realizan en el atestiguamiento de contrataciones de la administración pública.

Tanto ONGCCR como TM coinciden en que su participación en estos procesos sea siempre objetiva, independiente, imparcial, honesta y ética, para incidir a favor de la transparencia y la rendición de cuentas. De hecho, ONGCCRC, cuenta con un código de ética a partir del cual define el marco de actuación de su personal que funge como Testigo Social; cuentan con una Guía-Modelo misma que contiene las orientaciones que deben seguirse para realizar el atestiguamiento. La Guía-Modelo está apegada a las normas y a lo que la OSC espera del trabajo de los Testigos Sociales.

Por su parte TM plantea que los comentarios y recomendaciones que hacen sus testigos sociales durante el procedimiento no son vinculantes; es decir, la entidad convocante puede rechazar o aceptar dichas recomendaciones. De hecho, una de las virtudes de

este tipo de estrategias y procesos de vigilancia de las licitaciones públicas es que pueden detonar o activar los mecanismos institucionales de la rendición de cuentas horizontal, en este caso la intervención de los órganos de control interno para garantizar que los procedimientos se realicen conforme a la ley.

Para TM la regulación de la figura del Testigo Social por parte de la Secretaría de la Función Pública en 2004 fue un logro impulsado por la estrategia del monitoreo de contrataciones.

ONGCCRC considera que el Testigo Social debe ser considerado un modelo institucional que permite que la sociedad organizada pueda incidir en la gestión pública.

En resumen, la información y datos presentados en la investigación, permiten identificar que la participación de las OSC en la construcción de una cultura para la transparencia y la rendición de cuentas, es variada y con metodologías que se han construido, en algunos casos, retomando experiencias de organizaciones internacionales; pero también a partir de experiencias propias que se adaptan y actualizan en la medida de las exigencias del entorno del propio sector y de la sociedad.

La contribución de estas metodologías cobra su importancia para el propio sector de las OSC en la medida en que fortalece su desarrollo institucional y permite consolidar la calidad de sus servicios, impulsa la cultura de la transparencia y rendición de cuentas del quehacer público y promueve entre la sociedad la reflexión sobre los valores que están en la base de la convivencia democrática.

Bibliografía

- Ackerman, John (Coord.) (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI.
- Barzelay, Michael y J. Carlos Cortázar (2004). *Una guía metodológica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington, DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES, y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bautista, José. (s/f) "Caracterización de las organizaciones civiles". En (s/f) *Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas Para el Fortalecimiento de las Organizaciones Civiles*. México: Indesol, Iteso, IFAI, IFE y Secretaría de la Función Pública.
- Bombarolo, Felix. (1995). "La Revalorización de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC): ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo?". *Revista Pobreza Urbana y Desarrollo*. Año 4, N° 10, agosto 1995. Uruguay.
- Cruz, Juan. (2011). *Moral y Transparencia. Fundamento e implicaciones morales de la transparencia*. México, DF: IFAI.
- Cunill, Nuria. (2009). "Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad". *Gestión y Política Pública*. Vol. XVIII, Núm. 1, 2009, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, AC. Pp. 3-37.
- De la Rosa, Martín y Peter Winkel (2ª Ed.) (2008). *Manual Ciudadano para la Contraloría Social*. México: Fundación Flor y canto. Disponible en [[http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/informe open fórum republica dominicana.pdf](http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/informe_open_forum_republica_dominicana.pdf)]. Consulta 31 marzo 2012]
- Emmerich, Gustavo (2004). "Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana". En *Revista Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. Número 4, vol.2, pp. 67-90.
- Fox, Jonathan (2007), "The uncertain relationship between transparency and accountability", En *Development in Practice*. Número 4, vol. 17, pp. 663-671.
- Galena de la O., Silvia (2004) "¿Qué es la intervención social?" Material sin referencia del *Diplomado Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Módulo modelos de atención. México: Fundación Vamos México, AC.
- Girardo, Cristina. (2007). *La profesionalización de las OSC en México. Actores y estrategias*. Zinacatepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense publicaciones.
- Guerrero, Eduardo. (2008). *Para entender la transparencia*. México, DF: Nostras Ediciones SA de CV.
- Guerrero, Sandra et al. (2011). *Construyendo una cultura de respeto a la diversidad sexual. Buenas prácticas de las OSC de Chiapas, Distrito Federal y Jalisco*. México, DF: Indesol-EDHUCAC.

López, Sergio y Mauricio Merino (2009). “La Rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos”. En *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas 1* (s/f). Serie. México: Secretaría de la Función Pública.

Lujambio, Alfonso. (2007). “Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de los datos Personales en México. Un Corte de Caja”. *Seminario Internacional INFODF*, 26 de octubre de 2007. Disponible en [www.infodf.org.mx/iaipdf]

MacDonald, John y Steve Tanner (1998). *Cómo Entender el Benchmarking en una semana*. México, DF: Panorama.

Olvera, Alberto.(2009). “La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana”. Secretaría de la Función Pública (2009). *Cuaderno 2 de la serie Cuadernos sobre Rendición de Cuentas*. México, DF.

Pöhls, Federico y Peter Winkel (2005). *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en Organizaciones de la Sociedad Civil*. México: DECA-Equipo Pueblo, AC., Colectivo por la Transparencia Coordinación de la serie Información básica para la rendición de cuentas, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC.

Pöhls, Federico y Peter Winkel (2006). *Legitimidad, Transparencia y Rendición de cuentas de organizaciones de la sociedad civil*. México 2ª edición, DF, DECA-Equipo Pueblo, AC e Indesol.

Ponce, Daniel et al. (2007) “Alianza intersectorial para la profesionalización de las OSC en México. Revisión de la experiencia desde una institución pública”. En Girardo, Cristina. (2007) *La profesionalización de las OSC en México. Actores y estrategias*. Zinacatepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense.

Rivera, Sergio y Ernesto, Gómez (Coord.) (2011) *El Testigo Social. Experiencia de incidencia de la sociedad civil en la gestión pública*. México, DF: ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas AC.

Schedler, Andreas (2004). “¿Qué es la rendición de cuentas?”. Serie *Cuadernos de Transparencia*. Número 3. México: IFAI.

Sosa, José. (Comp.) (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. México, DF: Escuela de Administración Pública del DF, Secretaría de Educación del DF y Siglo XXI editores.

Trinidad, Á. y J.C. Cruz (Coord.) (2011). *Transparencia focalizada. Ejercicio del derecho a la información pública en México*. México, DF: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, COMAIP.

“Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil” (2010, diciembre). *Leyes Federales de México*. México: Instituto Nacional de Desarrollo Social. Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Disponible en [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lffaosc.htm>]

“Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)” (2004, 25 de mayo) *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma.

“Reflexiones en torno al Intercambio de Buenas Prácticas: 3” (2007). En *El Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas*, Nodo Cono Sur: El Ágora, AC.

“Transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones de la sociedad civil” (2008). En Millán, Henio y Alejandro Natal (2008) *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*. México: El Colegio Mexiquense, AC.

Fuentes electrónicas

Academia Mexicana de la Lengua. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición.

[<http://www.acamecia.org.mx/rae2.php>]

Fecha de consulta: Visita 27 octubre de 2012.

Centro Mexicano para la filantropía, AC

[<http://www.cemefi.org/Indicadores-de-Institucionalidad-y-Transparencia/los-10-indicadores.html>] Fecha de consulta: Visita 1 de abril de 2012.

Fundación lealtad

[<http://www.fundacionlealtad.org/web/jsp/informateycolaboraong/informateparadonar/principios.jsp>] Fecha de consulta: 1 de abril de 2012.

Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC

[http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/spanish_framework_for_cso_dev_eff.pdf] Fecha de consulta: 22 de octubre de 2012.

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de datos

[<http://ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas>] Fecha de consulta: 8 de julio de 2012.

Ley General de Desarrollo Social última reforma publicada DOF 01-06-2012)

[<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/264.pdf>] Fecha de consulta 10 de julio de 2011

Ley Federal de Fomento-Indesol

[http://www.indesol.gob.mx/work/models/web_indesol/Template/5/2/archivos/ley_federalo_21_Dic_2010.pdf] Fecha de consulta: 10 de julio de 2011.

Secretaría de la Función Pública

[<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/informacion-general-de-cs-uorcs.html>] Fecha de consulta: 8 de julio de 2012.

Directorio de OSC participantes

NOMBRE	DIRECCIÓN	TELÉFONOS	CORREO ELECTRÓNICO
Centro Mexicano para la Filantropía, AC	Cerrada de Salvador Alvarado No. 7, Col. Escandón, Del. Miguel Hidalgo, C.P. 11800 México, D.F.	(55) 5276-8530 52-76-85-33 a la 52-76-85-44 y 52-77-61-11 Fax (55) 5515-5448	cemefi@cemefi.org www.cemefi.org
Fundación Merced, AC	Cedro No. 214, Col. Santa María la Rivera, C.P. 06400, México, D.F.	(55) 1946-0420 Fax (55) 41-4835	info@fundacionmerced.org.mx www.fundacionmerced.org.mx
Construyendo Organizaciones Civiles Transparentes, Confío, AC	Av. H. Colegio Militar No. 4700. Col. Vistas del Sacramento. C.P. 31300 Chihuahua, Chi. México	Tel.: 52 (614) 439-5000 Ext. 4814 Móvil.: 52 (614) 210-2497 Cel.: 52 (55) 5419-8625	contacto@confio.org.mx www.confio.org.mx
Transparencia Mexicana, AC	Dulce Olivia Núm. 73 Col. Villa Coyoacán, C.P 0400, D.F., México	(52) 5659-4714	info@tm.org.mx www.tm.org.mx
ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, AC	Heriberto Frías 1439, Int. 402. Col. Del Valle. C.P. 03100 Benito Juárez, D.F.	Tels. (55) 5286 5847 y (55) 9183 3848	contacto@contraloriaciudadana.org.mx contacto.contraloriaciudadana@gmail.com srivera@contraloriaciudadana.org.mx http://www.contraloriaciudadana.org.mx
Más Sociedad, Centro Virtual para el Desarrollo de Ciudadanía y Organizaciones de la Sociedad Civil			http://www.massociedad.org.mx/

ANEXOS

Matriz de categorización para la identificación de metodologías de promoción de buenas prácticas	
Propósito: identificar los elementos que constituyen y dan fundamento a los procesos y mecanismos adoptados por las OSC para promover buenas prácticas en materia de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social entre las OSC	
Categorías	Subcategorías
Marco institucional	Contexto y origen en que surge la propuesta.
Relevancia	Visión de la que parte: axiológica, normativa, conceptual. Aspectos que privilegian.
Propósitos y alcances	Objetivos Distinción de portadores de intereses (stakeholders) y formas de relación con ellos.
Componentes de la Metodología	Principios, criterios, indicadores y/o estándares que establece.
Procedimientos para la aplicación	Modalidades. Instrumentos.
Mecanismos de verificación del cumplimiento	Acreditación/certificación. Seguimiento y actualización.
Resultados obtenidos	Indicadores Beneficios para OSC y OSC promotora. Utilidad de los resultados. Identificación de áreas de oportunidad.

Investigación “**METODOLOGÍAS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y PROMOCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTRALORÍA SOCIAL DESARROLLADAS POR OSC**”
PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL,
INDESOL 2012

Indesol
Instituto Nacional de Desarrollo Social

Cuestionario para identificación de metodología y estrategias en materia de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social

Versión para OSC con metodologías dirigidas a otras OSC

Objetivo: A fin de obtener una descripción y análisis de las características, tendencias y áreas de oportunidad de las diversas metodologías utilizadas para promover y recuperar buenas prácticas en materia de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social por OSC en el Distrito Federal, el Centro Mexicano de Estudios para el Desarrollo Humano, Comunitario y Gestión Pública AC con el financiamiento del Programa de Coinversión Social 2012 de Indesol, se propone:

- Generar un marco de referencia que recupere enfoques teóricos, conceptuales y metodológicos en buenas prácticas en materia de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social en el Distrito Federal.
- Recuperar y sistematizar metodologías sobre buenas prácticas en transparencia, rendición de cuentas y contraloría social desarrolladas y/o utilizadas por OSC en el Distrito Federal.
- Identificar características, tendencias y áreas de oportunidad de las metodologías sistematizadas.
- Difundir los resultados de la investigación.

Por la relevancia en su experiencia en el tema, nos dirigimos atentamente a su organización para solicitarle responda este cuestionario cuya finalidad es obtener información respecto a los elementos que constituyen y dan fundamento a los procesos y mecanismos adoptados por su organización para promover buenas prácticas en materia de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social entre las OSC.

¡Muchas gracias por su valiosa colaboración!

Nombre de la organización:	
Nombre y cargo de la persona que proporciona la información:	
Datos para contactarlo en caso de ser necesario:	
Nombre del investigador:	
Fecha de aplicación:	

I. Antecedentes

1. ¿Dónde, cómo y cuándo surgió la metodología para la promoción de la transparencia, rendición de cuentas y contraloría social promovida por la organización?
2. ¿La metodología es de creación propia, de adaptación o de réplica de algún otro modelo?

II. Relevancia

3. ¿Qué implicaciones tiene promover la transparencia, rendición de cuentas y la contraloría social para su organización, para el tercer sector y para la sociedad en general?
4. ¿Cuáles son los principios éticos, normativos y conceptuales que explican o fundamentan su metodología?
5. ¿Cuáles aspectos enfatiza, privilegia o pondera la metodología? ¿Con base en qué lo hace?

III. Propósitos y alcances

6. ¿Cuáles son los propósitos que guían la metodología para la promoción de la transparencia, rendición de cuentas y contraloría social promovida por la organización?
7. ¿Quiénes son los actores interesados y destinatarios de la información generada por la metodología?
8. ¿De qué manera considera la heterogeneidad y especificidad de las OSC (grado de desarrollo, contexto, acciones, entre otras) en la aplicación de la metodología?

IV. Componentes de la metodología

9. ¿Cuáles son los principios, criterios, indicadores y/o estándares que establece la metodología?
10. Indique los documentos probatorios que solicita.

V. Procedimientos para la aplicación

11. ¿Cuáles son los tipos, formas o variantes de los que dispone la metodología para su aplicación?
12. Describa las etapas e instrumentos del procedimiento para aplicar la metodología.


VI. Mecanismos de verificación de cumplimiento

13. ¿Con qué mecanismos cuenta para dar seguimiento y refrendar el cumplimiento?
14. ¿En qué consiste la acreditación o certificación otorgada a las OSC y cuáles su validez y alcance?
15. ¿Qué acciones lleva a cabo para apoyar o fortalecer a las OSC para alcanzar los criterios y estándares establecidos?

VII. Resultados obtenidos

16. De acuerdo con la experiencia acumulada por su organización, ¿cuáles son los aspectos de la metodología que aparecen con mayor grado de cumplimiento y cuáles presentan menor grado de cumplimiento?
17. ¿Cuáles son los logros y resultados que identifican ustedes respecto a:
a) las OSC participantes de la metodología; b) de las OSC como tercer sector y c) para otros grupos de interés como financiadoras, beneficiarios, entre otros?
18. ¿Con base a que indicadores y mecanismos mide, evalúa y verifica los logros obtenidos por la metodología promovida por su organización?
19. De acuerdo a los resultados obtenidos con su metodología, ¿ha identificado áreas de oportunidad en ella y llevado a cabo cambios? Indique cuáles.
20. ¿Qué retos identifica para la promoción de buenas prácticas en la materia?

Comentarios:

<p>Investigación “METODOLOGIAS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y PROMOCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTRALORÍA SOCIAL DESARROLLADAS POR OSC” PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL, INDESOL 2012</p>	 <p>Indesol Instituto Nacional de Desarrollo Social</p>
---	--

Cuestionario para identificación de metodología y estrategias en materia de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social

Versión para OSC que han desarrollado estrategias y metodologías para la vigilancia de la política pública

Objetivo: A fin de obtener una descripción y análisis de las características, tendencias y áreas de oportunidad de las diversas metodologías utilizadas para promover y recuperar buenas prácticas en materia de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social por OSC en el Distrito Federal, el Centro Mexicano de Estudios para el Desarrollo Humano, Comunitario y Gestión Pública AC con el financiamiento del Programa de Coinversión Social 2012 de Indesol, se propone:

- Generar un marco de referencia que recupere enfoques teóricos, conceptuales y metodológicos en buenas prácticas en materia de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social en el Distrito Federal.
- Recuperar y sistematizar metodologías y/o estrategias sobre buenas prácticas en transparencia, rendición de cuentas y contraloría social desarrolladas y/o utilizadas por OSC en el Distrito Federal.
- Identificar características, tendencias y áreas de oportunidad de las metodologías y/o estrategias sistematizadas.
- Difundir los resultados de la investigación.

Por la relevancia en su experiencia en el tema, nos dirigimos atentamente a su organización para solicitarle responda este cuestionario cuya finalidad es obtener información respecto a los elementos que constituyen y dan fundamento a los procesos y mecanismos adoptados por su organización para promover buenas prácticas en materia de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social entre las OSC.

¡Muchas gracias por su valiosa colaboración!

Nombre de la organización:	
Nombre y cargo de la persona que proporciona la información:	
Datos para contactarlo en caso de ser necesario:	
Nombre del investigador:	José Martín Hernández Flores
Fecha de aplicación:	

VIII. Antecedentes

1. ¿Dónde, cómo y cuándo surgió la estrategia y/o metodología para la promoción de la transparencia, rendición de cuentas y contraloría social llevada a cabo por la organización?
2. ¿La estrategia y/o metodología es de creación propia, adaptación o réplica de algún otro modelo?

IX. Relevancia

3. ¿Qué implicaciones tiene promover la transparencia, rendición de cuentas y la contraloría social para su organización, para el tercer sector y para la ciudadanía en general?
4. ¿Cuáles son los principios éticos, normativos y conceptuales que explican o fundamentan su estrategia y/o metodología?
5. ¿Cuáles aspectos enfatiza, privilegia o pondera la metodología? ¿Con base en qué lo hace?

X. Propósitos y alcances.

6. ¿Cuáles son los propósitos que guían la estrategia y/o metodología para la promoción de la transparencia, rendición de cuentas y contraloría social promovida por la organización?
7. ¿Quiénes son los actores interesados y destinatarios de la información generada por la estrategia y/o metodología?

XI. Proceso para la aplicación

8. Describa los pasos, etapas e instrumentos del proceso para la aplicación de la estrategia y/o metodología.
9. ¿Existe alguna variante de que dispone la estrategia y/o metodología para su aplicación?

XII. Mecanismos de verificación y seguimiento

10. ¿Con qué mecanismos cuenta para dar seguimiento y verificar el cumplimiento de la estrategia y/o metodología?

XIII. Resultados obtenidos.

11. ¿Cuáles son los principales logros y resultados que identifican y quienes se han beneficiado de ellos?
12. ¿Con base en que indicadores y/o mecanismos mide y verifica los logros obtenidos por su estrategia y/o metodología promovida por su organización?
13. De acuerdo con la experiencia acumulada por su organización, ¿cuáles son las lecciones aprendidas que identifican?
14. De acuerdo a los resultados obtenidos con su metodología y/o estrategia, ¿han identificado cambios o áreas de oportunidad en ella? Indique cuáles.
15. ¿Qué retos identifica para la promoción de buenas prácticas en materia de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social?

Comentarios:

