

FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO FEDERAL PARA ORGANZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL:

¿Cómo se asignan los apoyos económicos?





llustración de portada: Luis San Vicente Diseño editorial: Griselda Ojeda/Igloo

Derechos Reservados Alternativas y Capacidades, A.C. Luis Cabrera 138-1, San Jerónimo Aculco, 10400 Tels. (55) 5595 9111 y (55) 1520 1389 www.alternativasycapacidades.org contacto@alternativasycapacidades.org

Facebook: Alternativas y Capacidades Twitter: @fortalecemos

ÍNDICE

Prólogo	4
Introducción	6
I. Las organizaciones de la sociedad civil en México y el marco normativo	
para el financiamiento público federal	10
1. Antecedentes y características del sector de organizaciones de la sociedad	
civil en México	12
2. La importancia del marco normativo para la sustentabilidad financiera	
de las organizaciones de la sociedad civil	17
3. Legislación para el financiamiento público del gobierno federal	21
II. Financiamiento público federal a organizaciones de la sociedad civil	25
1. Monto y características de los apoyos económicos	26
2. Distorsiones en las acciones reportadas como apoyo económico a	
organizaciones de la sociedad civil	30
2.1 Apoyos para organizaciones sociales gubernamentales (GONGO)	31
2.2 Apoyos para organizaciones sociales adheridas a organizaciones de	
productores o de auto – beneficio	35
3. Aproximación al monto de recursos federales para organizaciones de	
la sociedad civil	40
III. Análisis de los mecanismos para otorgar apoyos económicos	
a las organizaciones de la sociedad civil: su grado de institucionalización	44
1. Marco para una mejor asignación de fondos públicos a organizaciones	
de la sociedad civil	45
2. Definición de elementos para el análisis de financiamiento público a	
organizaciones de la sociedad civil en México	47
3. Resultados del análisis de los mecanismos para asignar fondos a	
organizaciones de la sociedad civil	48
3.1 Divulgación amplia de la oferta de apoyos	50
3.2 Reglamentación para el ejercicio del recurso	56
3.3 Transparencia sobre resultados y continuidad de los apoyos	65
Conclusiones	70
Referencias documentales	78
Anexos	

► Alternativas y Capacidades A.C., se ha distinguido siempre por un trabajo sistemático de documentación sobre aspectos pertinentes para el desarrollo de la sociedad civil organizada en México, como una manera de avanzar en el entendimiento de las relaciones entre organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el Estado. En este marco, el presente estudio muestra un panorama sobre el financiamiento público disponible en México para las OSC, enfatizando algunas de sus principales características, incluyendo los mecanismos que las distintas entidades y dependencias de la Administración Pública Federal disponen para realizar sus programas y acciones de fomento, sus niveles de reglamentación, la relevancia que estas acciones tienen dentro de esas instituciones y la calidad en el ejercicio de los recursos. Este estudio se suma además a otros esfuerzos de documentación que ha realizado Alternativas y Capacidades sobre este tema.

Contar con estudios evaluativos comparables en el tiempo, permite trazar una trayectoria y conocer con mayor precisión la evolución de un fenómeno, al tiempo que permite ir afinando los instrumentos de medición y análisis. En el 2007, tuve la oportunidad de participar en un estudio de características similares a éste y al comparar sus resultados con los del presente documento, es de llamar la atención que la mayoría de los temas que entonces requerían algún tipo de solución, siguen estando presentes y sin haber avanzado mayormente. Prueba de lo anterior es que más del 40% de los apoyos otorgados por el gobierno federal a OSC se asignan sin un respaldo normativo claramente definido; o bien, que se sigue contabilizando el apoyo otorgado por CONADE e INEA como parte del financiamiento total a organizaciones de la sociedad civil, cuando en realidad

1

es una forma "disimulada" de operación gubernamental, pues ambos son realmente brazos operativos del gobierno federal.

Mientras que en los últimos 7 años la realidad social ha experimentado múltiples cambios—la ampliación de la brecha de la desigualdad, la polarización social, la incertidumbre laboral y la multiplicación del crimen organizado, por mencionar sólo algunos—, el hecho de que no se hayan concretado avances significativos en el tema del fomento al trabajo de las OSC por parte del gobierno federal, refleja un desfasamiento injustificado. El gobierno reconoce que es necesaria la participación de otros actores, incluidas las OSC, para un mejor diseño e implementación de las políticas públicas. Por lo tanto, tendría que actuar en consecuencia. Pensémoslo en términos de una deuda adquirida: si cualquiera dejáramos de cumplir nuestras obligaciones de pago por 7 años, esa deuda nos llevaría a la quiebra. Lo anterior pone de manifiesto aún más la pertinencia de este estudio, pues constituye un recordatorio y una llamada de atención sobre la necesidad de concretar acciones que efectivamente lleven al fortalecimiento de la política de fomento a OSC en México.

Documentar la realidad contribuye a tener elementos para orientar la acción. En este sentido, el esfuerzo de Alternativas y Capacidades es loable. Pero documentar la realidad no basta. Tal y como lo indican los resultados de este análisis, es impostergable pasar a la acción. Ojalá que la lectura de este documento sea el primer detonante. ¿Qué sique?

ALMUDENA OCEJO

DIRECTORA EJECUTIVA DEL CENTRO DE CONTRALORÍA SOCIAL Y ESTUDIOS DE LA CONSTRUCCIÓN

DEMOCRÁTICA DEL CIESAS Y CONSEJERA DE ALTERNATIVAS Y CAPACIDADES, A.C.



INTRODUCCIÓN

El financiamiento público para organizaciones de la sociedad civil (OSC) en México es un tema relevante por varias razones: para conocer las características del sector, particularmente sus posibilidades de financiamiento y sustentabilidad; para valorar en qué medida los gobiernos reconocen y colaboran con el trabajo de la sociedad civil organizada; y para conocer el nivel de transparencia del ejercicio de los recursos públicos destinados a apoyar proyectos de interés público, a través de instancias privadas.

En lo que se refiere al financiamiento gubernamental, el gobierno federal es el que, en mayor medida, se ha ocupado de ofrecer apoyos económicos a las OSC. Sin embargo, el monto anual que destina para ello es muy limitado, en el año 2013 las distintas dependencias otorgaron poco más de 5 mil 400 millones de pesos, con lo que se apoyó a alrededor del 11% de las 24 mil 500 OSC inscritas en el Registro Federal de OSC en ese año. Para conocer y valorar las acciones gubernamentales de fomento a las actividades de las OSC a través de apoyos económicos, además del análisis de las cifras reportadas, se requiere dar respuesta a varias preguntas, entre otras: ¿cómo definen las dependencias a qué OSC apoyar?, ¿cómo definen qué acciones o programas y qué montos deben reportar como apoyos a OSC?, ¿qué mecanismos utilizan para transferir recursos económicos a las OSC?, ¿por qué existe la percepción de que se destinan muchos recursos públicos para apoyar proyectos de OSC?.

En anteriores publicaciones, Alternativas y Capacidades ha presentado análisis de carácter cuantitativo de los datos disponibles, y también estudios de caso sobre acciones y programas utilizados por algunas dependencias para apoyar



ESO O DE

económicamente a OSC¹. Para seguir documentando sobre el tema, presentamos en esta publicación los resultados de un estudio que tuvo como propósito identificar los mecanismos a través de los cuáles el gobierno federal otorga los apoyos económicos a las OSC, así como los atributos de los programas o acciones, según su grado de institucionalidad y transparencia.

La principal fuente de información sobre el financiamiento del gobierno federal a OSC la constituyen los reportes anuales que las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) envían al Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)². Además de esta información, compilada anualmente por el INDESOL, el Instituto proporcionó la base de datos correspondiente para el periodo de los años 2010 al 2013 (último año con información disponible a la fecha de iniciar el estudio), que contiene mayor detalle sobre los apoyos económicos a OSC; en casos necesarios, se hicieron solicitudes de información vía INFOMEX a varias dependencias. Las cifras se sistematizaron en cuadros con montos ejercidos, número de apoyos y acciones o programas que utiliza cada dependencia, para los cuatro años considerados. Una vez identificadas las acciones o programas de apoyos económicos a OSC y sus montos, se revisaron los documentos normativos de cada uno (en caso de existir) y se aplicaron 12 entrevistas presenciales (y varias consultas telefónicas) a funcionarios encargados de su operación. De esta manera, fue posible clasificar los apoyos

EXISTEN POCOS
ESTUDIOS SOBRE
EL TEMA Y ESTOS
MUESTRAN QUE,
EN COMPARACIÓN
CON LO QUE
SUCEDE EN OTROS
PAÍSES, LAS OSC
MEXICANAS
TIENEN ACCESO
RESTRINGIDO
A FUENTES DE
FINANCIAMIENTO,
TANTO PRIVADO,
COMO PÚBLICO.

¹Véase bibliografía.

² Con dicha información, el Instituto, como Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento a OSC, puede cumplir lo estipulado en el Artículo 14 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC: coordinar con las dependencias de la APF la elaboración y publicación de un Informe Anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados a las OSC inscritas en el Registro Federal. El INDESOL envía el informe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que lo anexa al Informe Anual del Ejecutivo y a la Cuenta Pública.

reportados, según el tipo de organización a la que se destinan, e identificar las características de cada acción o programa, para luego agruparlos de acuerdo con la presencia de atributos seleccionados para tres dimensiones del análisis cualitativo.

Es importante señalar que, debido a que los reportes del INDESOL se enmarcan en los criterios de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC (en adelante, Ley de Fomento), el reporte no da cuenta de la gama de políticas o acciones que el gobierno federal realiza para fomentar el asociacionismo en México. Por lo anterior, referimos en este reporte solamente a las acciones de apoyo económico dirigidas a las OSC constituidas formalmente (con cualquier figura jurídica) y que se encuentran inscritas en el Registro Federal de OSC. Otra aclaración relevante es que solamente referimos como "apoyos económicos" a los montos de dinero que las dependencias reportan haber otorgado a OSC, ya que existen formas no monetarias o indirectas mediante las cuales el gobierno puede financiar a las OSC; por ejemplo, estímulos fiscales o apoyos en especie (acciones de difusión de actividades o programas, acciones de capacitación, etc.), estas últimas se consideran en los reportes del INDESOL, aunque sin cuantificar el monto correspondiente al valor monetario del apoyo.

En el primer capítulo explicamos las características de lo que denominamos en el estudio el "sector de OSC" y la importancia de contar con un marco normativo que propicie la sustentabilidad financiera de las OSC. En el segundo capítulo presentamos, de manera sistematizada, la información disponible sobre el financiamiento del gobierno federal a las OSC y exponemos algunas limitantes de dicha fuente de información, con el propósito de descifrar el monto que realmente destinan las dependencias a apoyar proyectos de instancias del sector de OSC. Una vez identificados los montos y las acciones o programas mediante los cuales se asignan los recursos, en el tercer capítulo presentamos los atributos de



cada uno de ellos, de acuerdo con tres dimensiones de análisis: divulgación de las acciones, reglamentación para el ejercicio de recursos, transparencia y continuidad de las acciones.

Los estudios sobre la materia permiten suponer que las OSC han sido más proactivas en promover y llevar a cabo acciones de transparencia. En varias ocasiones, y mediante distintos medios, organizaciones representativas del sector han promovido acciones para que sus fuentes de financiamiento sean públicas. Entre las principales, hay que considerar el portal de transparencia del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en el que las OSC que tienen autorización como donatarias deben ingresar información sobre los donativos privados que reciben, la publicación del origen y monto de sus ingresos en sus portales electrónicos, y el informe anual al Registro Federal de OSC, en donde deben reportar los apoyos económicos del gobierno federal. Por su parte, las dependencias de la APF, poco a poco, están siendo más abiertas respecto a esta información, pero todavía es difícil darle seguimiento a la cantidad de programas y acciones, principalmente, porque la información es incompleta y se encuentra dispersa. Por lo anterior, otro propósito del estudio es contribuir a mejorar las fuentes de información y a entender el panorama general del financiamiento público.

Se espera que el reporte sirva como insumo del proceso de diálogo entre representantes de OSC, funcionarios públicos y otros actores interesados, para la generación de propuestas y de actividades que promuevan mejoras a los mecanismos de asignación de fondos públicos a OSC; de manera que el financiamiento público del gobierno federal se incremente sustancialmente, se asigne de manera imparcial y transparente, y tenga un mayor impacto en el fortalecimiento del sector de OSC. Todo ello, sin duda, habrá de tener efectos positivos en la sociedad, y creará incentivos para su participación organizada en las acciones públicas que, hoy por hoy, son conducidas casi exclusivamente por el gobierno sin la rúbrica activa de la sociedad civil



LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO Y EL MARCO NORMATIVO PARA EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO FEDERAL

- A nivel internacional, existe consenso de que un sector cívico vigoroso, protegido y confiable ayuda a construir el pluralismo, la estabilidad social, la confianza pública y el respeto por el Estado de derecho, necesarios para el éxito de la democracia (Bresser Pereira *et al.*, 1999), (Dagnino, 2003) y (OSI, 2004, p.14). En su análisis, Tapia-Álvarez (2011) identifica las principales funciones de las OSC en los sistemas democráticos:
 - A. contribuyen a la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos;
 - B. incorporan a más actores privados a la esfera pública a favor del desarrollo social;
 - c. promueven la participación de los sectores más pobres y marginados en las políticas públicas y en la toma de decisiones;
 - **D.** promueven y defienden los derechos humanos y el Estado de derecho;
 - **E.** fomentan la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno; y;
 - **E.** a través de la organización de consumidores y la denuncia de ciudadanos, también contribuyen a regular a las empresas.

Como resultado de la importancia que han cobrado las OSC como actores del desarrollo, tanto en normas internacionales como nacionales, se han establecido obligaciones de los Estados para promover el asociacionismo independiente, acciones que además deben garantizar el respeto a los derechos de la libre asociación y expresión. En uno de los acuerdos más recientes y directamente vinculado con nuestro tema, el Acuerdo de Busan (2012), varios gobiernos, incluido el mexicano, adquirieron el compromiso de "establecer un ambiente propicio que fomente



al sector de OSC, respetando su enfoque particular, para que pueda cumplir con esta función, como un actor independiente del desarrollo" (Principio 22).

Para cumplir con la obligación de promover un entorno propicio para el desenvolvimiento de las organizaciones de la sociedad civil se requiere desarrollar un marco regulatorio, esto es, un conjunto de leyes, reglamentos, políticas, normatividad, reglas de operación (con disposiciones y requisitos), así como de procedimientos y prácticas para la relación de las distintas instancias de la administración pública con las OSC y sus actividades. (Tapia-Álvarez y Robles, 2006, p. 22).

En México, se ha documentado ampliamente la importancia del papel de las OSC en el proceso de transición a la democracia, su mayor participación en la construcción de políticas públicas en los sectores en donde el gobierno ha sido más receptivo y la diversidad de funciones sociales, políticas y económicas que cumplen. A pesar de ello, los resultados de varios estudios sobre la relación del gobierno con el sector de OSC muestran la ausencia de elementos, en el marco regulatorio, para que el gobierno federal pueda llevar a cabo una política pública para fomentar las actividades de las OSC o para establecer alianzas de colaboración con estas instancias. En este sentido, el presente estudio busca dimensionar la importancia del financiamiento del gobierno federal a las OSC y conocer los mecanismos que utilizan las dependencias de la APF para asignarles apoyos económicos.

► Hasta la década de los setentas, el asociacionismo en México estuvo fuertemente marcado por dos tendencias: el corporativismo de amplios sectores de la sociedad civil, como efecto de la forma de gobernar del Partido Revolucionario Institucional; y, la asistencia privada fuertemente vinculada con la Iglesia Católica³. A partir de esos años, ocurrieron varios eventos significativos, en México y en el mundo, que fueron estableciendo las condiciones para el surgimiento de organizaciones sociales independientes de esos dos esquemas predominantes de asociacionismo (Verduzco y Aguirre, 2003, p. 2 y 3). Estas nuevas formas de organización de la sociedad civil se fueron consolidando en las décadas de los ochentas y noventas, junto con el impulso de una cultura política que revaloró la autonomía de la sociedad y planteó una nueva relación con el sistema político: "sin objetivos políticos instrumentales, estos movimientos crearon un nuevo poder moral." (Olvera, 2004, p. 12)

Hasta antes de la década del 2000, las normas y prácticas gubernamentales se orientaron a ejercer la vigilancia o a establecer mecanismos de negociación con las organizaciones de la sociedad civil. Tanto la legislación, como las acciones gubernamentales, tenían como propósito regular a las instituciones sociales que realizaban trabajo asistencial o de beneficencia privada, que en esos años no solían involucrarse en la promoción de los derechos ciudadanos o de otros asuntos públicos. Simultáneamente, se buscaba conciliar o negociar las demandas de las organizaciones sociales para mantener la gobernabilidad; en este tipo de relación podían mediar acciones para otorgar fondos públicos a las organizaciones.

Por décadas, la principal forma de relación entre el gobierno y las OSC en México se basó "en el otorgamiento de concesiones, más que en el ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos organizados" (Ablanedo, 2009, p. 37).

A fines de los noventa, en un contexto de efervescencia de iniciativas ciudadanas en diversos temas públicos, un grupo de organizaciones sociales impulsó un proceso de incidencia para que el gobierno federal reconociera la actuación pública de las OSC y facilitara las condiciones para que realizaran sus actividades. Este proceso tomóvarios años y culminó en 2004 con la promulgación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC (que en este reporte referimos como Ley de Fomento). Como resultado de estos cambios, el gobierno ha tenido que abrir espacios de participación y se ha visto obligado a entender a las OSC como iniciativas ciudadanas con un valor propio (*Ibid.*). Este proceso no ha sido fluido, particularmente por la persistencia de normas y prácticas institucionales rezagadas del sistema anterior.

Ante la diversidad de formas de organización de la sociedad civil se han propuesto distintas clasificaciones para analizar el fenómeno del asociacionismo, por lo que resulta relevante explicar a qué nos referimos en este texto con el término "sector de OSC". Existe un amplio consenso sobre la distinción de dos grandes campos en que se organiza la sociedad civil: el sector lucrativo y el sector no lucrativo (CEMEFI, 2000). Las llamadas OSC se ubican en el sector no lucrativo, pero este comprende también otras organizaciones de carácter diverso:

EL REGISTRO
FEDERAL DE OSC,
A CARGO DE
INDESOL, SE HA
CONVERTIDO
EN EL PRINCIPAL
REFERENTE
OFICIAL.

- Asociaciones religiosas, partidos y organizaciones políticas.
- Asociaciones de auto-beneficio o de beneficio mutuo.
- Asociaciones de beneficio a terceros.

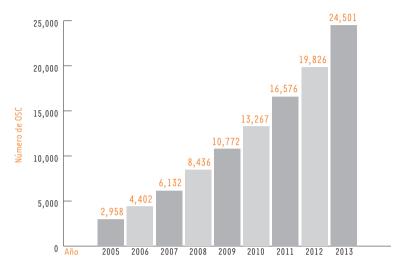
En este estudio referimos como "sector de OSC" a las asociaciones de beneficio a terceros del sector no lucrativo, también denominadas organizaciones civiles (Olvera, 2004), que presentan las siguientes características:

SECTOR DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

- Son organizaciones privadas que no persiquen fines de lucro.
- No tienen fines religiosos o partidistas.
- Son autónomas o independientes.
- No distribuyen ingresos entre sus miembros.
- Realizan actividades de beneficio a terceros o enfocadas al bien público.

En México existen pocas fuentes de información para conocer el tamaño del sector de OSC. El Registro Federal de OSC, a cargo del INDESOL, se ha convertido en el principal referente oficial.

Figura 1. Número de OSC inscritas en el Registro Federal (2005-2013)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON DATOS DEL REGISTRO FEDERAL DE OSC.

El Registro Federal de OSC se estableció mediante la Ley de Fomento y empezó a operar a cargo del INDESOL en el año 2005, la inscripción de las OSC es voluntaria, pero es un requisito para que puedan recibir apoyos económicos de las dependencias del gobierno federal. Al principio se inscribieron pocas OSC, pero con los años fue generando confianza y el número de organizaciones que se inscriben no ha dejado de crecer: para finales del año 2013 era de 24 mil 501 OSC. Por su parte, la información de los Censos Económicos del INEGI, mediante la Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro Privadas (ISFLP), publicada por primera vez en el año 2008, reporta la existencia de poco más de 40 mil organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro legalmente constituidas (INEGI, 2008, p. 59).

A pesar del dinamismo que pudiera reflejar la inscripción al Registro, la información de ambas fuentes muestra una densidad asociativa muy baja. Tomando la cifra de 40 mil OSC, para el año 2009, existían en México 3.6 OSC por cada 10 mil habitantes, mientras que en países como Estados Unidos



o Chile este índice era de más de 60 organizaciones por cada 10 mil habitantes, en Argentina de 29 y en Brasil de 17. (Tapia-Álvarez y Verduzco, 2013, p.13).

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

LA IMPORTANCIA DEL MARCO NORMATIVO PARA LA SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DE LAS OSC

► Sin duda, la legislación constituye el principio fundamental de un buen marco regulatorio para OSC porque, mediante la norma jurídica, se reconoce el derecho de los individuos a reunirse y organizarse para lograr intereses comunes o para alcanzar la idea común del bien público, libres de toda intervención estatal: "Sólo permitiendo la existencia de organizaciones cívicas formales e informales y protegiéndolas, las leyes de los países dotan de significado real a las libertades de expresión, de asociación y de reunión pacífica" (OSI, 2004, p. 9).

LA POLÍTICA
FISCAL ES UNA
HERRAMIENTA
PRIMORDIAL PARA
ESTIMULAR EL
DESARROLLO DEL
SECTOR DE OSC.

Desde los primeros estudios sobre este sector en México se ha reportado la debilidad del marco normativo para las OSC, particularmente de la legislación fiscal (Verduzco y Aguirre, 2003, p. 17). Se esperaba que con la promulgación de la Ley de Fomento (2004) se actualizarían otras normas relacionadas con OSC para ampliar el abanico de instancias de la sociedad civil organizada y regular las acciones gubernamentales para fortalecerlas; pero se ha avanzado muy poco en ese sentido.

La política fiscal es una herramienta primordial para estimular el desarrollo del sector de OSC, las instituciones internacionales especializadas en este tema sugieren a los gobiernos reducir la carga impositiva a las OSC y otorgar beneficios fiscales a los contribuyentes que les donen recursos (Tapia-Álvarez y Verduzco, 2013, p. 20). En México, la legislación fiscal es arcaica en lo que refiere a instituciones sin fines de lucro; muchos años después de publicada la Ley de Fomento, el SAT sólo reconocía las actividades asistenciales y culturales de las OSC, más tarde incluyó algunas dedicadas a temas ambientales, pero fue hasta el año 2013 que se consideró en la Ley del Impuesto sobre la Renta la posibilidad para que obtengan autorización como donatarias



las OSC que realizan casi todas las actividades señaladas en la Ley de Fomento. Esto fue resultado de una campaña de más de diez años de parte de un amplio grupo de OSC.

Sin embargo, los procedimientos administrativos para que las OSC obtengan dicha autorización, constituyen uno de los pasos más complicados (Véase Carrillo *et al.*, 2009) y generalmente resulta aún más difícil para las que realizan actividades que no son solamente asistenciales. Además, se mantienen vigentes otras limitantes en la legislación fiscal y poco interés de la autoridad para eliminarlas (Véase Tapia-Álvarez y Verduzco, 2013).

La información disponible sobre la posibilidad que tienen las OSC mexicanas para acceder a diversas fuentes de financiamiento muestra, en gran medida, las limitaciones del marco legal y fiscal. De acuerdo con los resultados del primer estudio comparativo internacional, coordinado por la Universidad Johns Hopkins (JHU por sus siglas en inglés) (Verduzco, et al., 2001), el sector no lucrativo en México⁴ resultó ser uno de los más debilitados. Aun sin perseguir fines de lucro, las OSC mexicanas deben autogenerar alrededor del 85% de los ingresos que necesitan para llevar a cabo sus actividades, los donativos privados representaron en promedio 6% de sus ingresos y los fondos públicos, 8.5% de sus ingresos totales.

Los datos de estudios recientes no son comparables con la información anterior, pero también muestran la escasez de recursos privados y públicos para los proyectos de OSC. Respecto al financiamiento privado, apenas a partir del año 2012 comenzó a registrarse cierto incremento en el número de OSC autorizadas por el SAT para recibir donativos deducibles de impuestos. En 2010 fueron 7 mil 004 donatarias autorizadas y 9 mil 121 en el año 2013 (portal de internet del SAT); cantidades equivalentes a 52% y 37% del total de OSC inscritas en el

⁴En este estudio se definió al sector no lucrativo de la misma manera que definimos el "sector de OSC".

Registro Federal de OSC, respectivamente. De igual manera, los recursos privados para financiar programas de OSC muestran un incremento moderado: en 2010 los donantes privados nacionales destinaron 20 mil millones 047 mil pesos para proyectos de OSC y en 2013 esta cantidad fue de 25 mil millones 241 mil pesos (informes del SAT). Otro dato relevante es que en 2013 existían apenas 300 instituciones donantes en México, además de una alta concentración de los donativos privados: 34% de los recursos provenían de diez instituciones donantes (Layton, 2013).

En el estudio comparativo internacional, la proporción de 8.5% del financiamiento público a las OSC mexicanas resultó también muy reducida, frente al resto de los países incluidos. Para las OSC de otros países de América Latina, en promedio 15.5% de sus ingresos provenían de fuentes gubernamentales; si se consideran todos los países del estudio, las OSC obtienen en promedio 40.1% de sus ingresos de financiamiento público⁵.

Como analizamos en los siguientes capítulos, además de lo reducido del financiamiento público, existen muchas limitaciones para que las OSC accedan a los apoyos económicos gubernamentales de manera imparcial y transparente. Lo anterior se deriva del poco desarrollo del marco normativo, la Ley de Fomento no ha sido suficiente y requiere de algunas precisiones para facilitar una definición más operativa de OSC. Para avanzar hacia esquemas institucionales que promuevan la creación de alianzas entre gobierno y OSC, resulta fundamental actualizar las normas que regulan el ejercicio del presupuesto y la implementación de los programas de las dependencias, que no han incorporado la concepción de OSC como sujetos de derechos, según se entiende en la Ley de Fomento.

[§]El último estudio comparativo de la JHU (2013) no incluye esta información para México; los fondos públicos que reciben las OSC en los países incluidos representan en promedio 32% del total de sus ingresos, con casos como Canadá y Estados Unidos en donde dicha proporción llega al 50% (JHU global Civil Society 2013 y Jang y Feiock, 2007, p. 5).

A las limitaciones normativas se suma la permanencia de fuertes rasgos de una cultura política en la cual las organizaciones ciudadanas se perciben como grupos de interés político, visión que permea en las prácticas de quienes operan los programas o acciones de financiamiento público a OSC, e incluso de las propias organizaciones, promoviendo el patrimonialismo, el clientelismo y la propia desigualdad.

La promulgación de la Ley de Fomento (2004) fue un primer paso para transitar hacia una relación de colaboración del gobierno con la sociedad civil organizada, principalmente porque, por primera vez, el gobierno federal reconoció legalmente el interés público de las actividades que realizan las OSC. En dicha norma se establecen disposiciones generales para que las dependencias de la APF faciliten la participación de las OSC en todas las fases de las políticas públicas y fomenten su trabajo con apoyos, financiamientos y estímulos fiscales (Fracción V, Art. 6).

Se incluyen en la Ley criterios sobre los deberes de las dependencias del gobierno federal para asignar recursos federales a las OSC. El Artículo 13 señala que las dependencias deberán establecer medidas, instrumentos de información, incentivos y apoyos en favor de las organizaciones, según su asignación presupuestal. Sin embargo, se trata de normativas generales y no se han desarrollado criterios específicos en otras regulaciones como las relacionadas con el ejercicio del presupuesto o las políticas sectoriales.

Para la asignación de recursos a cualquier instancia, las dependencias deben seguir criterios de otras "disposiciones legales y administrativas aplicables"; en este caso, la norma principal es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006) (LFPRH)⁶. Esta Ley se creó en 2006 con

LOS AVANCES,
RESULTA DIFÍCIL
ENCONTRAR UN
HILO CONDUCTOR
PARA ENTENDER
LA FORMA EN
QUE EL ESTADO
MEXICANO
PRETENDE
ESTABLECER SU
RELACIÓN CON LA
SOCIEDAD CIVIL
ORGANIZADA.

A PESAR DE



⁵Antes del año 2006, para otorgar apoyos económicos a particulares, las dependencias de la APF se regían por la Ley de Contabilidad y Gasto Público Federal y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los Decretos anuales del Presupuesto de Egresos de la Federación.

la intención de mejorar el marco jurídico para el ejercicio del presupuesto federal, ya que en un contexto de mayor pluralismo y de equilibrios políticos diversos, la normatividad presupuestaria era insuficiente y presentaba discrecionalidad y mecanismos poco transparentes (Cámara de Diputados, 2005). Lamentablemente no se aprovechó la oportunidad de incorporar en la legislación presupuestaria criterios para el financiamiento público a OSC, ni homologarlos con la intención de la Ley de Fomento.

De acuerdo con las normas que rigen el presupuesto federal, los recursos que las dependencias pueden destinar como apoyos a las OSC son los catalogados como donativos o como subsidios en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Para el caso del otorgamiento de subsidios, desde fines de los noventas, se venían desarrollando criterios específicos en los Decretos del PEF, incluso desde entonces, varios programas se empezaron a sujetar a la obligación de contar con Reglas de Operación. Aunque actualmente no todos los programas que entregan subsidios tienen obligación de elaborar Reglas de Operación, cada vez es más común que las dependencias elaboren Lineamientos?

En el caso de recursos etiquetados como donativos en el PEF, la legislación ha sido muy general y las decisiones sobre cómo asignarlos han estado en manos de los titulares de las dependencias. Apenas en el año 2008, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió los Lineamientos Generales que establecen algunos criterios sobre el tipo de instituciones que pueden recibir los donativos, particularmente que no persigan fines de lucro, ni religiosos o político-partidistas. Se estableció también la obligación de que las OSC soliciten los donativos con la presentación de un proyecto y que reporten sobre las actividades que realizan y sobre el uso de los recursos. Con

⁷ Este punto se analiza en el capítulo III, para el caso de programas que otorgan apoyos económicos a OSC.

estas medidas se comenzó a poner cierto orden en la entrega de donativos de parte de las dependencias pero, como analizamos en el **capítulo III**, este mecanismo de entrega de apoyos económicos es actualmente uno de los menos transparentes e imparciales.

Es importante señalar que, como resultado de algunas disposiciones de la Ley de Fomento, es posible conocer un poco mejor el financiamiento público del gobierno federal a OSC. Las dependencias deben acreditar ante el INDESOL (como Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento a OSC) el nombramiento de funcionarios con nivel de Dirección General u homólogo como responsables de la coordinación con OSC (Artículo 23). Aunque el INDESOL ha promovido y capacitado a los funcionarios para que realicen funciones amplias de coordinación con OSC, lo más común es que sus tareas se reduzcan a compilar la información de las distintas áreas sobre apoyos y estímulos a OSC inscritas en el Registro Federal y presentarla anualmente en el sistema electrónico coordinado por el INDESOL. La digitalización del Registro hace pocos años fue un avance importante, los funcionarios a cargo de los programas señalan que consultan el Registro para conocer a las OSC solicitantes, saber si reciben apoyo de otra dependencia y si se encuentran al corriente en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Por su parte, las OSC registradas presentan un informe anual actualizando su información y reportando los apoyos que recibieron del gobierno federal; esta información está a disposición del público en el portal de la Comisión de Fomento a OSC. Mediante el buscador de OSC⁸ es posible exportar la base de datos de las OSC inscritas y la información que cada una reporta sobre apoyos recibidos por el gobierno federal. Sin embargo, la información proporcionada por las OSC sobre

⁸www.corresponsabilidad.gob.mx

apoyos económicos que reciben no se despliega en la base de datos y en el portal no se publica la información reportada por las dependencias. Con esta última información, el INDESOL elabora un informe anual para la SHCP (que sí es público) pero solamente se presentan los apoyos totales por dependencia y no por programa o acción, tampoco se encuentran los nombres de las OSC beneficiadas.

A pesar de los avances, todavía el conjunto de normas relacionadas con la asignación de recursos a instancias privadas contiene una serie de "confusiones, vaguedades y señales contradictorias"; y no existe una visión común en las distintas legislaciones sobre la participación ciudadana y las organizaciones cívicas, por lo que resulta difícil encontrar un hilo conductor para entender la forma en que el Estado mexicano pretende establecer los términos de su relación con la sociedad civil organizada (Ablanedo, 2009, p. 21). Persisten además en el marco institucional mexicano, y en las políticas sectoriales, rasgos de una lógica que excluye a los actores no gubernamentales de la toma de decisiones y pocas pistas que muestren la intención de crear un esquema de colaboración con actores no gubernamentales.

Hasta aquí, hemos definido lo que denominamos el sector de OSC y descrito los elementos desarrollados en los últimos años para regular su relación con el gobierno federal. Las distintas fuentes de información indican que el sector de OSC en México es muy reducido, que cuenta con pocas posibilidades de acceder a recursos públicos y privados para realizar sus actividades y que el marco normativo es muy incipiente y no promueve un entorno adecuado para el fortalecimiento del sector de OSC. Como se analiza en los siguientes capítulos, en conjunto, las acciones que realizan las dependencias del gobierno federal para financiar proyectos de OSC tienen muy reducido alcance y presentan muchas fallas en términos de imparcialidad y transparencia.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO FEDERAL A ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Como se señaló anteriormente, para el análisis de información de carácter cuantitativo, utilizamos las cifras reportadas cada año por el INDESOL y la base de datos correspondiente9. En el cuadro de la Figura 2, se agrupan los montos que reportan las dependencias de la APF como apoyos a OSC para el periodo del año 2005 al 2013™. LA INFORMACIÓN
DE LOS REPORTES
DE INDESOL
MUESTRA TAMBIÉN
LO REDUCIDO
DEL ACCESO A
FINANCIAMIENTO
PÚBLICO DE PARTE
DE LAS OSC EN
MÉXICO.



9 Respecto a otras posibles fuentes, la SHCP incluye en los informes financieros anuales de la APF los donativos que otorgan las dependencias a instituciones sin fines de lucro; además, las dependencias reportan la entrega de donativos al Registro Único de Beneficiarios de Donativos de la Federación, a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Ambas fuentes informan sobre donativos otorgados a otros beneficiarios (organismos internacionales y otras instancias privadas) y no reportan sobre apoyos con recursos etiquetados como subsidios. Adicionalmente, en los reportes financieros de la SHCP no es posible identificar a OSC con Clave Única de Inscripción (CLUNI) y su información difiere de lo que las dependencias reportan al INDESOL. Por ejemplo, para el periodo del 2010 al 2013, la SHCP reportó al INDESOL que otorgó donativos a cinco OSC (lo mismo respondió a nuestra solicitud de información), mientras que en el informe financiero del año 2013 reportó haber otorgado donativos a más de 50 instituciones sin fines de lucro (SHCP, 2013). Por su parte, el Registro de la SFP, aunque se constituyó en 2008, apenas cuenta con información incompleta del año 2014, año en que se estableció el sistema electrónico. Es muy representativo que, siendo la SHCP una de las cuatro dependencias que conforman la Comisión de Fomento a OSC, al elaborar los Lineamientos de Donativos no haya promovido la homologación del uso de la CLUNI, sino que pasó por alto el Registro de OSC, al crear el Registro Único de Beneficiarios de Donativos de la Federación, lo que además duplica tareas ya que las dependencias ya reportaban esa información a la propia Hacienda.

"Insumo proporcionado por el INDESOL, como respuesta a solicitud de información realizada vía INFOMEX. En el momento de la investigación, la información de esta base llegaba al año 2013.

Figura 2. Monto de los apoyos económicos de las dependencias de la APF a OSC

Año	Número de OSC apoyadas	Total de OSC con CLUNI	% de OSC apoyadas	Recursos otorgados (miles de pesos)	
2005	2,596	2,958	87.7%	\$1,232,992	
2006	2,596	4,402	59%	\$1,659,599	
2007	1,891	6,132	31%	\$2,201,282	
2008	2,598	8,436	30%	\$4,842,004	
2009	2,587	10,772	24%	\$3,199,205	
2010	3,049	13,267	23%	\$4,350,397	
2011	2,900	16,576	17.5%	\$4,564,815	
2012	3,251	19,826	16.4%	\$6,249,125	
2013	2,764	24,501	11.3%	\$5,408,922	

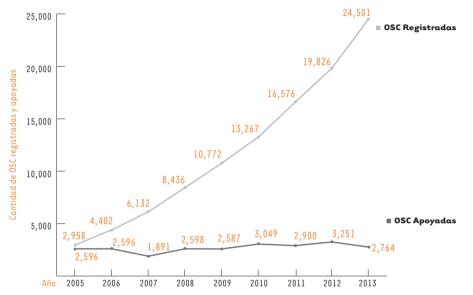
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON DATOS DEL REGISTRO FEDERAL DE OSC.

Durante los primeros años de este periodo (2005 al 2008), el monto total reportado como apoyos a OSC se duplicó, pero a partir de ese año creció muy poco; del año 2008 al 2013 el monto total aumentó 11.7%". Como referimos en el capítulo anterior, el estudio internacional de la Universidad Johns Hopkins encontró que, a principios del 2000, el financiamiento público representaba apenas 8.5% del total de ingresos de las OSC mexicanas, un promedio muy inferior al de los países considerados en el estudio. La información de los reportes del INDESOL muestra también lo reducido del acceso a financiamiento público de parte de las OSC en México; tan escaso que en 2013 fue equivalente a apenas 0.6 % del

[&]quot;Sin considerar el efecto de la inflación.

presupuesto de los 264 programas del gobierno federal para el combate a la pobreza (850 mil millones de pesos en 2013). (CONEVAL, 2015).





FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LOS INFORMES DEL INDESOL (2005-2013).

Como se aprecia en el cuadro anterior (Figura 3), el número de OSC apoyadas es también muy bajo y se encuentra prácticamente estancado; en el año 2013 recibieron apoyos del gobierno federal apenas 200 OSC más que las que fueron apoyadas en el año 2005. Cada año crece la brecha entre las OSC inscritas en el Registro y las que obtienen financiamiento público federal; mientras que en 2006 se apoyó a 59% de las OSC inscritas en el Registro Federal, en el año 2013 sólo 11% recibió apoyo.

Además de que las dependencias están apoyando a una proporción de OSC muy reducida, los datos de los informes elaborados por el INDESOL reflejan una alta desigualdad en la distribución de estos recursos entre las OSC apoyadas. En los años 2010 y 2011, 73% y 48% de las OSC beneficiadas, respectivamente, obtuvieron apoyo económico por menos de 500 mil pesos, mientras que varias OSC (106 y 113) obtuvieron montos de más de 6 millones de pesos. Incluso, en ambos años hubieron OSC que recibieron más de 90 apoyos de parte del gobierno federal (INDESOL, 2010 y 2011). Este problema de concentración de recursos se reportó desde la primera evaluación externa de las acciones de fomento a OSC, que se hizo por encargo de la Comisión de Fomento para los años 2007 y 2008. En dicho estudio se señaló que 47% del monto total de apoyos se destinó a 3% de las OSC, mientras que la mitad de las OSC apoyadas había recibido apenas 17% del presupuesto total reportado como apoyos económicos a OSC (Ocejo, et al., 2009, p 39).

En el **Figura 4**, se muestran los montos ejercidos por cada una de las 14 dependencias que reporta al INDESOL. La mayor parte del financiamiento reportado se concentra en la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la Secretaría de Economía y la de Desarrollo Social. Esta última es, por mucho, la que apoya al mayor número de proyectos de OSC.

Figura 4. Montos y OSC apoyadas por dependencia (2010-2013)¹²

Dependencia	Número de apoyos entregados			Monto (miles de pesos)				
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
1. Secretaría de Gobernación Secretaría de Seguridad Pública	1	24	3	1	\$7,500.0	\$43,384.9	\$600.0	\$40,000.0
2. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	321	214	210	249	\$489,330.2	\$460,702.6	\$487,908.4	\$462,264.2

²En el Anexo I se presentan las acciones o programas de todas las dependencias de la APF, según la base de datos del INDESOL para el periodo de análisis (2010 a 2013).

Dependencia	Número de apoyos entregados			Monto (miles de pesos)				
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
3. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	436	296	243	210	\$43,338.2	\$120,071.0	\$107,347.4	\$124,091.6
4. Secretaria de la Reforma Agraria y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	352	262	303	192	\$316,544.1	\$226,555.8	\$256,384.7	\$173,133.2
5. Secretaría de Economía (SE)	49	90	187	100	\$527,743.7	\$880,984.1	\$1,296,522.3	\$483,798.0
6. Secretaría de Salud	253	288	239	177	\$155,097.1	\$371,993.0	\$232,961.2	\$235,395.9
7. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	2060	1501	1823	571	\$817,021.9	\$534,932.8	\$473,180.7	\$204,217.5
8. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	2057	2146	2069	1549	\$541,129.1	\$683,736.8	\$903,486.4	\$486,269.7
9. Secretaría de Educación Pública (SEP)	479	479	619	420	\$1,035,787.8	\$1,422,199.5	\$2,437,125.1	\$2,903,976.6
10. Secretaría de Energía	11	0	10	7	\$47,276.0	\$0.0	\$33,247.0	\$35,243.3
11. Secreataría de Relaciones Exteriores (SRE)	0	1	1	0	\$0.0	\$500.0	\$500.0	\$0.0
12. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	3	4	5	5	\$5,810.5	\$6,050.0	\$17,050.0	\$12,275.7
13. Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado	6	3	4	0	\$6,500.0	\$2,400.0	\$2,750.0	\$0.0
14. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	0	7	0	32	\$0.0	\$7,102.1	\$0.0	\$248,344.1
TOTALES	6028	5315	5716	3516	\$3,993,078.6	\$4,760,612.6	\$6,249,063.2	\$5,409,009.8

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LOS INFORMES DEL INDESOL (2010-2013).

DISTORSIONES EN LAS ACCIONES REPORTADAS COMO APOYO ECONÓMICO A OSC

LA INFORMACIÓN
MUESTRA QUE LAS
DEPENDENCIAS
GUBERNAMENTALES
NO ENTIENDEN LA
AUTONOMÍA DE LAS
OSC COMO UNO
DE SUS RASGOS
FUNDAMENTALES.

► En este apartado analizamos las distorsiones en la información sobre apoyos económicos. Esto resulta fundamental por dos razones: primero porque al eliminar los recursos de algunos programas, que de manera sesgada se reportan como apoyos a OSC, se reducirá considerablemente el monto total que se reporta como financiamiento público y el número de OSC que reciben apoyos del gobierno federal, ya de por sí limitados; y, segundo, porque la presencia de estas distorsiones refleja varios problemas en la normatividad y en la operación de las acciones de fomento a OSC

Desafortunadamente, no es posible conocer todas las omisiones en las fuentes de información, pero los casos identificados dan cuenta de que el sub-registro puede ser alto y difícil de conocer por la dispersión de los datos. Durante la elaboración de este estudio se detectaron varios casos en que las dependencias omiten reportar al INDESOL apoyos económicos asignados a OSC:

- A. Cuando no pueden conocer el destino final de recursos de varios subsidios que las dependencias federales canalizan a gobiernos estatales o municipales, los gobiernos locales pueden transferir parte de estos montos a OSC. Esto sucede en las transferencias de subsidios de la Secretaría de Gobernación destinados a prevenir la violencia y en los que transfiere a estados y municipios el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), de la SEP.
- B. Los recursos canalizados a OSC que participan en actividades escolares del Programa Construye-T de la SEP (vigente desde 2008) y que para el año 2012 andaban alrededor de los 86 millones de pesos³³. Aunque son recursos federales, la SEP señaló que no los reporta porque la dependencia transfiere el



monto total al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que es la instancia que gestiona el Programa y contrata a las OSC. (Véase Verduzco y Tapia-Álvarez, 2012).

C. Los apoyos para proyectos de OSC con recursos del Fondo para Áreas Naturales Protegidas (Banco Mundial) cuya operación está a cargo del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza y el seguimiento corresponde a la Comisión Nacional de Áreas Nacionales Protegidas (CONANP).

Al revisar las normas de los programas que reportan otorgar apoyos a OSC, se constató que es común que las dependencias incluyan como requisito que éstas se encuentren inscritas en el Registro Federal y presenten la Clave Única de Inscripción (CLUNI). Para tener información más precisa sobre el financiamiento público federal, todas las dependencias deberían incluir este requisito, independientemente de si los recursos federales se transfieren a través de alguna instancia internacional o de los gobiernos estatales o municipales.

En los reportes del INDESOL es posible identificar dos grandes distorsiones que analizamos a continuación:

2.1 APOYOS PARA ORGANIZACIONES SOCIALES GUBERNAMENTALES (GONGO)4

En la primera evaluación externa de los apoyos y estímulos a OSC, se calculó que más de 40% del total de recursos reportados en realidad fueron transferencias de dinero de las dependencias a instituciones gubernamentales constituidas como asociaciones civiles (Ocejo, et al., 2009). Se trata de recursos que algunas dependencias destinan a instancias constituidas como asociaciones civiles, pero que no son independientes de la administración pública, ya que sus

¹³ Según oficio de respuesta (11 de marzo de 2014) de la SEP a solicitud vía INFOMEX No. de Folio 0001100028315.

¹⁴ Denominadas comúnmente de esta manera por sus siglas en inglés, *Governmental - Non Governmental Organizations*.

órganos de gobierno se integran exclusiva o mayoritariamente por funcionarios públicos o por personas nombradas por los titulares de las dependencias; operan fundamentalmente con recursos públicos; e, incluso, pueden estar constituidas con la misión de llevar a cabo programas gubernamentales (Tapia-Álvarez y Verduzco, 2013, p. 39).

En el periodo de análisis, los siguientes apoyos se otorgaron a "organizaciones gubernamentales no gubernamentales" o GONGO:

Figura 5. Apoyos económicos otorgados GONGO (2010-2013)

Dependencias y acciones o programas	Monto (miles de pesos)
Recursos reportados por el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) que, para su operación en las entidades federativas, ha constituido Patronatos de Fomento Educativo, bajo la figura de asociaciones civiles, que se inscriben en el Registro Federal de OSC y obtienen la CLUNI.	2010: 650,004.6 α 32 OSC 2011: 716,522.3 α 32 OSC 2012: 807,078.4 α 32 OSC 2013: 823,246.9 α 32 OSC
Los apoyos que reporta la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) a las confederaciones deportivas. Aunque estas instancias se constituyen como asociaciones civiles y tienen autonomía de gobierno, su función principal es llevar a cabo programas de fomento al deporte de la CONADE y sus ingresos provienen de dicha Comisión ¹⁵ .	2010: 360,243.9 α 61 OSC 2011: 297,877.4 α 63 OSC 2012: 423,513.1 α 60 OSC 2013: 701,427.0 α 72 OSC
Los recursos que transfiere la Secretaría de Economía a agencias que fungen como incubadoras o aceleradoras de negocios para pequeñas y medianas empresas. Aunque las asociaciones beneficiarias pueden también estar recibiendo una proporción importante de fondos privados para su operación, el carácter de GONGO se debe a que se constituyan como asociaciones civiles sin fines de lucro y se inscriban en el Registro Federal de OSC porque la dependencia lo establece como requisito para que puedan recibir los fondos.	2010: 527,743.7 α 49 OSC 2011: 880,984.1 α 64 OSC 2012: 1,296,522 α 93 OSC 2013: 483,798.0 α 72 OSC

¹⁵ Véase artículos del Profesor Nelson Vargas, extitular de la CONADE, citados en bibliografía.

¹⁶ La Secretaría ha reportado apoyos a OSC de varios programas, inclusive cuando se trata de créditos (Véase Anexo I). La amplia variación de los apoyos reportados año con año se debe a que la dependencia cambia el criterio de solicitar o no la CLUNI a los beneficiarios, que son instancias intermediarias de apoyos a PYMES. De acuerdo con información recabada mediante entrevista, en el año 2014 se decidió eliminar este requisito de algunos programas y en 2015 todos los apoyos para PYMES se darán sin agencias intermediarias. La SE reporta también recursos del Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad (FONAES) como apoyos a OSC; sin embargo, la población objetivo de sus programas son organizaciones sociales: empresariales, ejidos, comunidades, sociedades cooperativas u otras empresas que pertenezcan a los trabajadores. Se solicitó a la Secretaría, vía INFOMEX, el listado de OSC apoyadas en el periodo de 2010 a 2013, su respuesta abona a nuestra argumentación: "se otorgaron CERO apoyos a OSC" (SE, Oficio No. 400.UE.2.1/005/2015, 20 enero, 2015).

Dependencias y acciones o programas	Monto (miles de pesos)
TOTAL DE RECURSOS DESTINADOS A GONGO	2010: 1,537,992.1 - 35.3% 2011: 1,895,383.8 - 41.5% 2012: 2,524,113.5 - 40.3% 2013: 2,008,471.9 - 37.1%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LOS INFORMES DEL INDESOL (2010-2013).

Los apoyos económicos reportados que se dirigen a instancias identificadas como GONGO, sin duda, deben eliminarse de los reportes de las dependencias al INDESOL. Tomando como referencia el año 2013, se puede decir que alrededor de 37% de los recursos que se reportan como apoyos a OSC son transferencias que hacen las dependencias para las instancias que operan sus programas y no apoyos a OSC. Al eliminar estos apoyos, se podría decir que en el mismo año, el gobierno federal aportó sólo 3 mil 400 millones 451 mil pesos a OSC; esto es 63% del total reportado (5 mil 408 millones 922 mil pesos).

La presencia de esta alteración en la información muestra varios problemas, pero principalmente la visión distorsionada que tienen las dependencias gubernamentales sobre el sector de OSC, en la que no se entiende la autonomía de estas organizaciones ciudadanas como uno de sus rasgos fundamentales. Probablemente las dependencias utilizan la figura de OSC como instancias intermediarias para realizar acciones gubernamentales por la falta de normatividad; generando espacio para interpretaciones a modo, con sanciones inexistentes o muy difusas. Inclusive, el propio INDESOL llega a considerar que estas instituciones cumplen los requisitos para obtener una clave en el Registro Federal de OSC.

Varias instituciones internacionales y nacionales han alertado de los riesgos de que el gobierno fomente la creación de OSC: "Al promover la creación de GONGO, sin un tratamiento específico, existe el peligro de que surjan conflictos de interés, actos en interés propio, incluso formas de enriquecimiento ilícito, ya

que pueden utilizarse para que los funcionarios obtengan beneficios políticos o financieros. Al dar a las GONGO el mismo tratamiento que a las OSC independientes, las primeras tienen una ventaja competitiva injusta en la distribución de los apoyos públicos, además de crear la falsa apariencia de una sociedad civil floreciente a través de financiamientos públicos supuestamente más altos que los que las OSC efectivamente reciben" (OSI, 2004, p. 94).

La inclusión de transferencias intergubernamentales en los reportes de apoyos públicos a OSC es un ejemplo claro de la manipulación de un marco legal incompleto y su reporte sólo contribuye a generar desigualdad y desconfianza. Las dependencias deben contar con mecanismos para transferir los recursos a las instancias que ejecutan programas gubernamentales, sin abusar de la figura de OSC y del Registro Federal. Igualmente, se requieren acciones para mejorar la visión que tienen los funcionarios sobre lo que es una OSC y sobre las lagunas en las normas para enmendarlas y clasificar estas acciones en otras categorías.

Existe fundamento legal para que el INDESOL deje de considerar estos montos en sus reportes. La Ley de Fomento carece de criterios suficientes sobre la participación de funcionarios públicos en los órganos de gobierno de las OSC; solamente en el Artículo 8 prevé que no existan vínculos de parentesco entre los directivos de la OSC y los servidores públicos a cargo de autorizar los apoyos. Sin embargo, dichas precisiones se pueden incorporar en el Reglamento de la Ley, sin necesidad de que sean aprobadas por el Legislativo, sustentándolo en la Ley General de Desarrollo Social, que prohíbe que las dependencias otorguen recursos catalogados en el Ramo de Desarrollo Social a organizaciones "en las que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles" (Artículo 64).

35

2.2 APOYOS PARA ORGANIZACIONES SOCIALES ADHERIDAS A ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES O DE AUTO-BENEFICIO

En esta categoría referimos a apoyos de programas gubernamentales dirigidos a asociaciones sociales adheridas a organizaciones productivas. Se trata fundamentalmente de los fondos que reportan dependencias de los sectores agrícola, agrario y forestal, sobre sus programas para promover el asociacionismo de los productores rurales, con base en el Artículo 143 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) promulgada en 2001. En dicho artículo se señala que el gobierno "promoverá y fomentará el desarrollo del capital social en el medio rural, a partir del impulso a la asociación y la organización económica y social de los productores y demás agentes de la sociedad rural, quienes tendrán el derecho de asociarse libre, voluntaria y democráticamente, procurando la promoción y articulación de las cadenas de producciónconsumo para lograr una vinculación eficiente y equitativa entre los agentes del desarrollo rural sustentable".

Desde la promulgación de la LDRS, las dependencias crearon o adaptaron sus programas para otorgar algunos de los recursos de fomento al desarrollo rural mediante asociaciones constituidas sin fines de lucro, que representen o estén adheridas a las asociaciones de productores o a los núcleos agrarios (comunidades o ejidos). Así lo indica la Fracción I de la Ley: "se habilitarán organizaciones de la sociedad rural para la capacitación y difusión de los programas oficiales y otros instrumentos de la política del campo".

En la práctica, estas organizaciones, representativas de los productores, han llevado a cabo varias tareas definidas por las dependencias para fortalecer a los grupos de productores: desde difundir los beneficios qubernamentales entre sus agremiados

(los integrantes de las organizaciones de productores), gestionar fondos públicos para los productores (realizar los trámites en representación de los productores), hasta llevar a cabo acciones de fortalecimiento organizativo como planeación, capacitación, asesoría técnica y otras actividades del extensionismo rural, para "sus" organizaciones de productores.

Figura 6. Programas que reportan apoyos económicos a OSC constituidas en el marco de la LDRS (2010-2013)

Dependencias y programas o acciones	Montos (miles de pesos)	Número de apoyos*
Consejo Nacional Forestal (CONAFOR): Todos los programas que reporta, el Programa de Fomento a la Organización Social (PROFOS) es el más importante (VÉASE ANEXO 1).	2010: 36,918.2 2011: 102,975.2 2012: 88,227.8 2013: 76,142.1	2010: 432 2011: 233 2012: 164 2013: 144
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU): Programa de Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR).	2010: 316,544.1 2011: 226,555.8 2012: 256,384.7 2013: 173,133.2	2010: 352 2011: 262 2012: 303 2013: 192
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). todos los programas que reporta, incluyendo los del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) y los del Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA-Rural) (véase ANEXO 1).	2010: 489,330.2 2011: 460,702.6 2012: 487,908.4 2013: 462,264.2	2010: 321 2011: 214 2012: 210 2013: 249
Financiera Rural (FIRA), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP): todas las acciones que reporta. (véase ANEXO 1).	2010: 752,781.1 2011: 441,611.1 2012: 333,018.6 2013: 49,099.2	2010: 1644 2011: 1059 2012: 1349 2013: 44

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LOS INFORMES DEL INDESOL (2010-2013).

Al revisar la normatividad y entrevistar a funcionarios que operan dichos programas, se constató que su objetivo es apoyar el asociacionismo de los productores rurales, algunos de estos programas se dirigen a personas morales (organizaciones) e indican que sus "socios" deben ser parte de las poblaciones objetivo de los productores (Reglas de Operación de PROMAF y de los programas del FIRCO); incluso, en algunos casos, se requiere que las organizaciones solicitantes tengan representación amplia, al menos en cinco entidades

federativas. Otros apoyos de esta categoría son para proyectos productivos, y se pueden otorgar a las asociaciones civiles con CLUNI; por ejemplo, el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo de SAGARPA se dirige a "personas físicas, grupos de trabajo para un propósito común y personas morales que se dediquen a actividades de producción agropecuarias, acuícolas o pesqueras; de transformación y de servicios a empresas y a equipos técnicos".

Como indica la LDRS, los apoyos a asociaciones civiles que representen a los productores rurales se han diseñado para que estas instancias difundan las acciones de las dependencias entre sus agremiados (núcleos agrarios) o actúen como gestoras o "ventanillas" para facilitar los trámites; esta característica es muy clara en la historia del PROFOS de CONAFOR. Además de las acciones de difusión de programas gubernamentales y gestión de recursos, igual que otros programas de SAGARPA, el PROFOS cuenta con apoyos económicos para actividades de fortalecimiento organizacional, planeación estratégica, asesoría técnica, capacitación de los agremiados y para la promoción de las organizaciones de productores.

En el caso de algunos programas del FIRA, los apoyos son créditos reembolsables que no deberían reportarse junto con apoyos no reembolsables; se otorgan a una organización que opera como promotora, gestora y operadora de los créditos para una o varias organizaciones de productores. A diferencia de otros programas de esta categoría, la institución no impone el requisito de la CLUNI a los solicitantes, las reglas de operación establecen que los solicitantes deberán presentar la CLUNI, sólo en caso de que el beneficiario se encuentre obligado¹⁸.

 $[\]overline{\sigma}$ Los apoyos se pueden utilizar para equipamiento, oficinas, mantenimiento de instalaciones, profesionalización, promoción de la organización en congresos, foros, mesas de trabajo, ferias, portal de internet, entre otros rubros.

¹⁸ Incluso, para el año 2015, las reglas de operación señalan que los apoyos se destinan a mejorar la capacidad de promoción y gestión del crédito de las organizaciones de productores con la Financiera, mediante la constitución y operación de Unidades de Promoción de Crédito y la realización de foros.

Las dependencias que otorgan estos apoyos a organizaciones sociales de productores interpretan el Artículo 7 de la Ley de Fomento y solicitan a dichas instancias su inscripción al Registro Federal de OSC. Por su parte, el Registro otorga la CLUNI a organizaciones de auto-beneficio, algunas de las cuales, además, operan como intermediarias de los recursos económicos para organizaciones con fines de lucro. Lo anterior podría explicarse por imprecisiones en la Ley de Fomento, pero también por la ausencia de normas para que las dependencias puedan referir los apoyos a organizaciones gremiales o territoriales.

Como señala Ablanedo (2009), para lograr una distinción normativa entre OSC de beneficio mutuo o auto-beneficio y las de beneficio a terceros; se podría tomar el criterio que utiliza la mayoría de las legislaciones de otros países, que establecen que una OSC debe estar "principal o exclusivamente dedicada a actividades por el bien público"19. La discusión sobre el criterio de "bien público" debe conducir a la definición de objeto social de las OSC de beneficio a terceros, tema que tampoco está definido con claridad en la legislación mexicana. Ante la falta de este tipo de precisiones, para obtener la CLUNI, se les requiere a las OSC solicitantes que incluyan en sus actas constitutivas una cláusula señalando que destinarán la totalidad de sus ingresos a su objeto social. Sin embargo, esto no se constata en la práctica a pesar de que la Ley de Fomento prohíbe que se utilicen recursos públicos para fines de auto-beneficio o de heneficio mutuo²⁰

¹⁹ Esto se puede determinar con criterios diferentes, por ejemplo, en Países Bajos, las actividades de beneficio público pueden representar el 50% o más del total; en Francia, se examina si la OSC atiende a un grupo grande e indefinido de individuos; en Alemania y Polonia, se exige que la organización se desempeñe exclusivamente en la consecución de su actividad de beneficio público (Ablanedo, 2009, p. 41).

²⁰En el Articulo 2 se define el auto-beneficio como el "bien, utilidad o provecho que obtengan los miembros de una organización de la sociedad o sus familiares hasta cuarto grado civil, mediante la utilización de los apoyos y estímulos públicos que le hayan sido otorgados para el cumplimiento de los fines de la organización; y el beneficio mutuo, como el "bien, utilidad o provecho provenientes de apoyos y estímulos públicos que reciban, de manera conjunta, los miembros de una o varias organizaciones y los funcionarios públicos responsables y que deriven de la existencia o actividad de la misma".

Otra manera de enfocar el análisis es a partir de la relación entre la economía y la sociedad. Las instituciones de carácter gremial, como sindicatos, grupos y clubes empresariales, asociaciones profesionales y asociaciones representativas de productores, son parte del sector no lucrativo aunque orienten sus acciones a fortalecer actividades que pueden ser lucrativas. Por estar constituidas con base en la mediación ente la economía y la sociedad (Olvera, 2003), lo más recomendable es distinguirlas del sector de OSC al que hemos estado refiriendo.

De ninguna manera se pretende en este análisis cuestionar los esfuerzos gubernamentales para fortalecer organizaciones sociales de productores rurales, y menos si mediante estas acciones se incide en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas agremiadas y de sus familias o se promueven prácticas productivas sustentables y de conservación de los recursos naturales. Sin embargo, consideramos que como los recursos de estos programas se destinan exclusivamente a lograr objetivos propuestos por las instancias gubernamentales y las asociaciones de productores, estos apoyos económicos deberían reportarse mediante otro registro, ya que se trata de organizaciones de auto-beneficio y no de beneficio a terceros y, que sólo mientras esto sucede, se reporten al INDESOL de manera diferenciada de los apoyos al sector de OSC.

- ► Con base en una clasificación de los recursos, según el tipo de programas y de organizaciones a las que se destinan, podríamos hablar de tres categorías de los apoyos reportados:
 - A. a organizaciones sociales gubernamentales o GONGO,
 - B. a organizaciones sociales adheridas a organizaciones de productores o de auto-beneficio y
 - C. al sector de OSC. Los montos de los apoyos se distribuyen de la siquiente manera en el periodo de análisis:

Figura 7. Monto de los apoyos económicos reportados, según tipo de institución beneficiaria.

	Monto (miles de pesos)		Número de apoyos	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Apoyos a organizaciones sociales gubernamentales (GONGO)	2010: 1,537,992.1 2011: 1,895,383.8 2012: 2,524,113.5 2013: 2,008,471.9	2010: 35.3% 2011: 41.5% 2012: 40.3% 2013: 37.1%	2010: 213 2011: 228 2012: 320 2013: 273	2010: 3.5% 2011: 4.2% 2012: 5.6% 2013: 7.8%
Apoyo a organizaciones adheridas a organizaciones productivas o de auto-beneficio	2010: 1,595,573.6 2011: 1,231,844.7 2012: 1,165,539.1 2013: 760,638.7	2010: 36.6% 2011: 26.9% 2012: 18.6% 2013: 14%	2010: 2749 2011: 1768 2012: 2026 2013: 629	2010: 45.6% 2011: 33.2% 2012: 35.4% 2013: 17.9%
Apoyos al sector de OSC	2010: 1,216,831.3 2011: 1,437,586.5 2012: 2,559,472.4 2013: 2,639,811.4	2010: 27.9% 2011: 31.4% 2012: 40.9% 2013: 48.8%	2010: 3066 2011: 3319 2012: 3370 2013: 2611	2010: 50.9% 2011: 62.6% 2012: 59% 2013: 74.3%

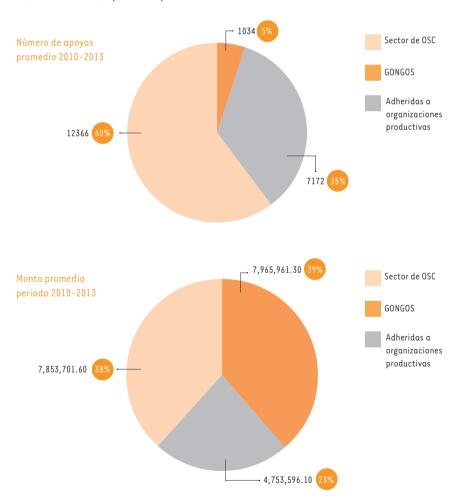
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON BASE EN INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR EL INDESOL.

En el periodo de análisis, solamente 38% de los recursos reportados como apoyos a OSC se destinó a organizaciones de beneficio a terceros; con variaciones entre el 27.9% y el 48.8%, según el año del que se trate (Figura 7). Las distorsiones señaladas tienen un efecto importante en la disminución



del monto de los recursos considerados oficialmente como de financiamiento a las OSC, pero no tanto en el número de apoyos o de instancias beneficiarias: en el mismo periodo, 60% de los apoyos se destinaron a OSC de beneficio a terceros, 35% a organizaciones de auto-beneficio y 5% a asociaciones gubernamentales o GONGO.

Figura 8. Promedio de presupuesto y de apoyos reportados, por tipo de instancia beneficiada (2010-2013)



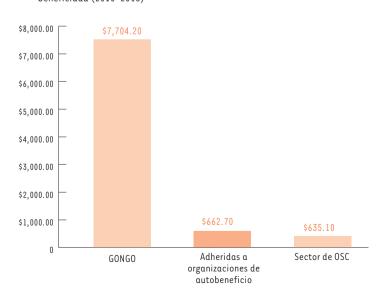
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR EL INDESOL.

Monto promedio

(miles de pesos)

La distinción en categorías nos permite también vislumbrar cómo las transferencias qubernamentales, reportadas como apoyos a OSC, alteran la visión del financiamiento público. Considerando el total de instancias que reciben apoyo en el periodo, el monto promedio para cada una sería de 992.2 mil pesos; sin embargo, como se muestra en la gráfica (Figura 9), este dato se modifica por la presencia de apoyos reportados a OSC que, en realidad son transferencias interqubernamentales y cuyo promedio llega a los 7.7 millones de pesos por apoyo. Las otras dos categorías de instancias beneficiadas tienen apoyos con cantidades promedio menos desigual: 662.7 mil pesos por apoyo para organizaciones de auto-beneficio, y 635.1 mil pesos promedio para OSC. De iqual manera, al analizar los apoyos dirigidos a OSC de beneficio a terceros, se refleja una distribución desigual, según el tipo de programa, como se muestra en el siguiente capítulo al analizar las características del financiamiento público federal a este sector de la sociedad civil organizada.

Figura 9. Monto promedio por apoyo, según categoría de instancia beneficiada (2010-2013)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR EL INDESOL.

El análisis de cifras sobre financiamiento del gobierno federal a OSC presentadas en este capítulo refuerza la importancia del tema. Ante la concentración de recursos privados y las dificultades que tiene el sector para obtener financiamiento de fuentes internacionales, se esperaría que el gobierno federal promoviera un acceso público más equitativo de recursos. Además, si se pretende avanzar hacia un contexto más democrático, se esperaría poder construir una relación distinta entre OSC y gobierno, con base en un marco regulatorio y fiscal que facilitara un mayor flujo de recursos para el sector.

Como se muestra en este capítulo, el financiamiento público al sector de OSC es mucho más reducido de lo que se reporta, en gran medida por la presencia de distorsiones en la visión que se tiene sobre este tipo de organizaciones, tanto en el ámbito normativo como en el operativo. Debido a que no se ha logrado plasmar definición clara de OSC en la legislación, ni en el imaginario de algunas autoridades encargadas, que distinga a estas instancias por su naturaleza ciudadana, por su interés en el beneficio común y por su actuación autónoma; se pierde gran parte de impacto del derecho de las OSC mexicanas de acceder a fondos públicos (Ablanedo, 2009, p 40).

A pesar de que las dependencias reportan un financiamiento federal de alrededor de 5 mil millones 408 mil 922 pesos (para 2013), destinan alrededor de la mitad (2 mil millones 639 mil 811 pesos) a OSC que realizan actividades de beneficio a terceros. Además de descifrar el monto de los apoyos, nos interesa analizar los mecanismos que utiliza el gobierno para asignar los recursos, en términos de su transparencia, imparcialidad y efectividad, esto es, qué tanto se cumple el propósito de fomentar al sector de OSC, como actor clave para impulsar el desarrollo social. En el siguiente capítulo, presentamos el análisis del conjunto de acciones y/o programas mediante las cuales las dependencias de la APF otorgan apoyos económicos a OSC de beneficio a terceros.



ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS PARA OTORGAR APOYOS ECONÓMICOS A ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: SU GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN

EL
RECONOCIMIENTO
JURÍDICO DE LAS
ACTIVIDADES DE
LAS OSC RESULTA
PRIMORDIAL PARA
LA COLABORACIÓN
ENTRE GOBIERNO
Y SOCIEDAD CIVIL
ORGANIZADA.

► Una vez identificadas las acciones mediante las cuales el gobierno federal otorga apoyos económicos a OSC de beneficio a terceros, se diferenciaron dos categorías: los programas o acciones con cierta estructura, con presupuesto asignado y que se llevan a cabo año con año (Anexo II) y las acciones no recurrentes, mediante las cuales las dependencias asignan fondos a OSC con diversos fines; estas últimas representan entre 0.7% y 3.1% del presupuesto total destinado a OSC de beneficio a terceros (Anexo III)²¹. En este capítulo presentamos los resultados del análisis de las 42 acciones o programas que, de manera recurrente, llevan a cabo diez dependencias de la APF; se trata de las acciones o programas de apoyos económicos a OSC de beneficio a terceros más institucionalizados del gobierno federal. Antes de presentar los resultados del análisis, hacemos un breve resumen de los principios y elementos destacados por algunos estudios sobre el financiamiento público a OSC y exponemos el esquema de análisis utilizado.



²¹ Se trata de acciones que reportan cinco dependencias: donativos que no se otorgan recurrentemente, apoyos para que las OSC colaboren en actividades o campañas organizadas por las dependencias (culturales y actividades para jóvenes), contrataciones para consultorías y los donativos que la SEDESOL otorgó a los proyectos ganadores del concurso Iniciativa México, organizado por empresas de medios de comunicación privadas.

MARCO PARA UNA MEJOR ASIGNACIÓN DE FONDOS PÚBLICOS A ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

► Con base en la literatura sobre las políticas de financiamiento público a OSC, no es posible hablar de una propuesta que se adapte a todos los contextos para mejorar la forma de establecer alianzas entre gobierno y sociedad civil organizada. Los resultados de las acciones tienen estrecha relación con los contextos específicos, con la sensibilidad y la capacidad de los gobiernos y de las OSC, con la voluntad de compromiso, así como con factores sociales, políticos, económicos y culturales (Banco Mundial, p. 2). Sin embargo, sí es posible establecer algunos principios deseables en los esquemas de financiamiento público a OSC.

El reconocimiento jurídico de las actividades de las OSC como de interés público, resulta primordial para la institucionalización de la colaboración entre gobierno y sociedad civil organizada. Este reconocimiento debe conducir a la comprensión, de parte de ambos actores, de los posibles logros de las alianzas, entre otros: el incremento de los recursos económicos y humanos y el consecuente aumento de la eficiencia económica; la innovación y efectividad, con propuestas más adaptadas al trabajo local y dirigidas a resolver problemas emergentes que el gobierno no tiene capacidad de percibir; el enriquecimiento de los lazos comunitarios; la mejor calidad de los servicios; (Graddy y Chen, 2006 y Gazley, 2006, citados por Jang y Feiock, 2007, p. 7); y, contar con la mirada independiente y crítica de la sociedad civil participativa.

Otro elemento fundamental en el camino hacia el establecimiento de la colaboración intersectorial es la organización del gobierno como actor principal, de manera que pueda crear un entorno propicio para el funcionamiento



de las alianzas. Lo anterior implica desarrollar un marco normativo con un lenguaje común que abarque leyes, reglamentos y procedimientos para cada acción, mediante la cual, las dependencias asignan fondos a las OSC. Además de contar con los elementos normativos, se requiere que en las instancias de gobierno se desarrollen y promuevan capacidades para el trabajo con OSC. Siguiendo a Struthers, en el diseño e implementación de mecanismos de asignación de fondos públicos, las dependencias deben encargarse de que las personas que elaboran y operan los programas, tengan conciencia de que el gobierno se convierte en donante de instituciones que realizan actividades de interés público, más allá de coadyuvar con los programas gubernamentales. Otro elemento clave es que los diseñadores y operadores conozcan la forma de trabajar y el impacto de los proyectos de las OSC (2013, p. 12).

Se requiere también diseñar e implementar mecanismos imparciales y transparentes para la asignación de fondos públicos; en este sentido, retomamos las siguientes recomendaciones: que las dependencias tengan mandato institucional para diseñar y operar los programas y que el diseño de dichos programas vaya más allá de un proceso administrativo (*Ibid.*, p 25); incluyendo criterios para la relación con los solicitantes y beneficiarios y la garantía del acceso igualitario de las OSC a la información sobre la oferta de financiamiento público y sobre las responsabilidades de cada actor.

- ► Para una nueva institucionalidad del financiamiento público en México, Tapia y Robles (2007) proponen ocho componentes:
 - A. Difusión amplia y pública de convocatorias por internet e inserciones pagadas en diarios de circulación nacional.
 - B. Reglas y requisitos claros para presentar solicitudes.
 - C. Criterios técnicos y participación de dictaminadores externos (o comités mixtos con la participación de representantes de OSC, de académicos y de funcionarios públicos).
 - **D.** Publicación de organizaciones apoyadas, nombres de los proyectos y montos.
 - E. Solicitud de informes parciales y finales.
 - F. Comprobación de los recursos por las OSC para una efectiva y proporcional rendición de cuentas.
 - G. Auditorías y revisiones al azar de parte de las contralorías internas y de la Auditoría Superior de la Federación.
 - H. Procedimientos externos de evaluación y publicación de sus resultados

Los pocos estudios sobre los programas o acciones mediante los cuales las dependencias de la APF mexicana otorgan recursos a las OSC, refieren las dos características principales: a) la heterogeneidad de formas utilizadas, que "van desde las oficinas de gestión de apoyos, que generalmente operan sin regulaciones, hasta programas con reglamentación excesiva sobre requisitos de fiscalización lo que, en vez de fomentar, acaba haciendo más difícil el trabajo y el logro de las metas de los proyectos de las OSC" (Tapia y Verduzco, 2012); y b) la poca transparencia en estos procesos y la escasa información disponible.



Considerando lo anterior, elaboramos un método funcional para analizar la gama de mecanismos de la APF para el otorgamiento de apoyos económicos a OSC. En primer lugar, definimos tres dimensiones que pueden dar cuenta de su grado de institucionalización, corresponsabilidad y transparencia. Posteriormente, tomando en cuenta la disponibilidad de información, seleccionamos algunos atributos para cada dimensión²².

Para conocer mejor los mecanismos utilizados para la asignación de fondos e identificar sus atributos, se sistematizó la información sobre cada acción o programa, disponible en los portales de internet de las dependencias y la recopilada mediante entrevistas a funcionarios encargados de su operación.

3. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS PARA ASIGNAR FONDOS A OSC

► En el Anexo II se presenta el listado de acciones y programas con los atributos y características que corresponden a cada una de las dimensiones definidas para el análisis. En este apartado agrupamos los programas o acciones, según el nivel que les corresponde por la presencia o ausencia de atributos que definen cada dimensión, y explicamos los resultados del análisis.

²² Además de la disponibilidad de información, en la definición de los atributos se consideró el carácter mayoritariamente documental de la investigación y su alcance; ya que, aunque se analiza a cada una de las acciones o programas de la APF, pretende dar cuenta del conjunto.

Divulgación sobre la oferta de apoyos

Amplia publicidad de los apoyos, que garantice que todas las OSC dedicadas a temas relacionados cuenten con información sobre la oferta de financiamiento y conozcan las reglas y formas para solicitarlos.

ATRIBUTOS

- · Los lineamientos o reglas de operación son públicos y claros
- · Se emite convocatoria pública
- Se publican las características de los apoyos de manera clara
- · Se publican los criterios para la selección de las propuestas de manera clara
- · Se definen en las reglas del monto de los apoyos

Reglamentación para el ejercicio del recurso público

Que en la reglamentación se incluyan mecanismos imparciales para la selección de las propuestas y para informar sobre el uso del recurso.

ATRIBUTOS

- Existen comités de dictaminación (internos/externos)
- · Se publican los resultados de la dictaminación
- · Se publica el padrón de dictaminadores
- · Son claras las responsabilidades de los participantes
- · Son claros los plazos para la ejecución del recurso

Transparencia sobre los resultados y continuidad de los apoyos

Que las convocatorias se emitan con regularidad y que los programas cuenten con presupuesto suficiente. Que se publiquen los resultados del ejercicio y las evaluaciones de la acción o programa.

ATRIBUTOS

- Consistencia con que se efectúa el programa: tendencia del presupuesto y del número de OSC apoyadas
- · Se publican los convenios de colaboración efectuados con OSC
- Se publican las listas de OSC apoyadas, con nombres y montos otorgados
- Se realizan y publican evaluaciones externas de las acciones o auditorías

Fuente: Elaboración propia, con información proporcionada por el INDESOL.



LA
REGLAMENTACIÓN
DE LOS PROGRAMAS
DEBE INCLUIR
CRITERIOS CLAROS
Y VIABLES QUE
FACILITEN EL
EJERCICIO Y
SEGUIMIENTO
DEL USO DE
LOS RECURSOS
PÚBLICOS

3.1 DIVULGACIÓN AMPLIA DE LA OFERTA DE APOYOS

El acceso a información amplia, clara y en tiempo, sobre la oferta del financiamiento, es un elemento fundamental en cualquier acción que busque fomentar el trabajo y participación de las OSC (Banco Mundial, p. 59), ofreciéndoles igualdad de oportunidades. Para esto, se requieren al menos dos elementos básicos: que la dependencia a cargo del programa elabore reglamentación específica en la que se expliquen claramente las características del programa y los criterios que deben cumplir los solicitantes de los apoyos y que se emita una convocatoria con amplia difusión.

Encontramos que 57% de los programas o acciones que otorgan apoyos económicos a OSC de beneficio a terceros cumple con los atributos de esta dimensión, 24 de un total de 42 acciones. De las 18 acciones restantes, nueve cumplen parcialmente porque, a pesar de emitir convocatoria pública y tener reglamentación específica, en estos documentos no se incluyen o no se explican con claridad todos los procesos; la ausencia de estos atributos puede implicar ventajas para las OSC que conocen de antemano el programa y que tienen mayor experiencia. Finalmente, nueve programas o acciones (21.4% del total de 42) fueron catalogadas como deficientes, porque no emiten convocatoria pública ni cuentan con reglamentación específica.

El hecho de que más de la mitad de los programas de entrega de apoyos económicos dirigidos a OSC cuenten con reglamentación clara y que ésta se difunda mediante convocatoria pública, debe entenderse como un avance hacia mejores prácticas para garantizar un acceso más equitativo y transparente a recursos públicos de parte de las OSC, ya que en otros estudios se habían identificado pocos programas que contaban con reglamentación específica y con convocatoria pública (Tapia-Álvarez y Verduzco, 2013, p. 43)3. Sin embargo, resulta

²³ Es una inferencia válida, aunque los resultados no son comparables en estricto sentido, ya que ahora se cuenta con mayor información sobre los programas o acciones.

preocupante que 41% del total de recursos presupuestales dirigidos a apoyar OSC de beneficio a terceros en los cuatro años, se otorgaron mediante mecanismos no reglamentados y sin que se emitiera convocatoria pública²⁴.

Divulgación de la oferta de apoyos	Apoyos económicos: progrαmα o αcción	Proporción de programas / categoría
SUFICIENTE Programas o	SEMARNAT. Programa de Educación Ambiental SEMARNAT- Programa de subsidios a OSC SEMARNAT: CONABIO - Subsidios	24/42 (57%)
acciones que	SEMARNAT: CONANP - PROCER	
cuentan con	SEMARNAT:CONANP - PRONANP	
reglamentación	SEMARNAT: CONANP - PROMOBI	
específica en la	SEGOB: Convocatoria del Sistema Nacional de Prevención de la	
que se explican	Violencia	
claramente las	SEP: CONACULTA-FOREMOBA	
características	SEP: CONACULTA-PAICE	
del apoyo	SSA. (CENSIDA). Estrategias de Prevención ante VIH y SIDA	
(incluyendo	SSA: Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.	
los montos	Apoyos a OSC sin Fines de Lucro	
que pueden	SEDESOL: Instituto Nacional de Desarrollo Social. Programa de	
obtener) y	Coinversión Social (PCS)	
los criterios	SEDESOL: Unidad de Microrregiones- Programa para el Desarrollo	
que deben	de Zonas de Atención Prioritaria	
cumplir las OSC solicitantes.	SEDESOL: Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios-	
Además,	Programa de Empleo Temporal SEDESOL: Dirección General de Opciones Productivas. Programa	
emiten una	de Opciones Productivas	
convocatoria	SEDESOL: Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.	
con amplia	Programa de atención a Jornaleros Agrícolas	
difusión	Instituto Nacional para las Mujeres: Proequidad	
4.1.4515111	CDI-Casas de la Mujer Indígena	
	CDI: Fortalecimiento de Capacidades en Materia de Género entre	
	población Indígena	
	CDI: Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	
	CDI: Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	
	CDI: Promoción de Convenios en Materia de Justicia	
	CDI: Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	
	CDI: Proyecto Fortalecimiento de Organizaciones y Agendas Indígenas	

²⁴ Algunas dependencias han elaborado lineamientos o manuales, pero sólo considerando criterios generales impuestos por la SHCP y no emiten convocatoria.

Divulgación de la oferta de apoyos	Apoyos económicos: programa o acción	Proporción de programas / categoría
Programas o acciones que cuentan con convocatoria pública y con reglamentación específica sobre las características de los apoyos y los criterios para solicitarlos, pero no todos los procedimientos se definen de manera clara.	SEMARNAT: Unidad de Manejo Ambiental - Subsidios SEP-CONACULTA: México en Escena, Apoyos Especiales, Teatros para la Comunidad Teatral, Fomento a Proyectos y coinversiones SSA: Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva- Para la Profesionalización y el Fortalecimiento de Refugios para Mujeres sus Hijas e Hijos que Viven Violencia Extrema SSA: DIF - Subprograma de Atención a Personas y Familias en Desamparo SSA: DIF- Programa de Atención a Personas con Discapacidad SSA: DIF - Programa para el Desarrollo y Protección Integral de la Infancia IMJUVE: Programa Impulso México (ahora Projuventudes) IMJUVE: Asociacionismo Juvenil. CONACYT: Donativos	9/42 (21.4%)
Acciones de entrega de apoyos sin una convocatoria pública y sin reglas específicas para su entrega.	SEMARNAT: Donativos SENER: Donativos de Pemex SEP: Donativos de Oficialía Mayor. SEP: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Donativos SEP: INBA-Difusión de las artes SEP: Instituto Mexicano de Cinematografía-Donativos SHCP: Donativos IMSS: Donativos ISSSTE: Donativos	9/42 (21.4%)

En una tercera parte de los programas (14: cinco de los catalogados como intermedios, y en todos los catalogados como deficientes) no se definen los montos a los que pueden aspirar las OSC solicitantes; lo que deja abierta la puerta a que funcionarios y/o OSC busquen negociarlo. Del total de programas, solamente en 28 se especifican los montos máximos y mínimos, según modalidad a los que pueden aspirar las OSC.

En la clasificación "deficiente" aparece la entrega de donativos de casi todas las dependencias, con excepción del Programa Proequidad del INMUJERES que, a pesar de otorgar recursos etiquetados como donativos, sí cuenta con reglamentación muy clara y específica y emite convocatoria pública²⁵. Lo anterior es efecto de la laxitud de la reglamentación para el ejercicio de estos recursos que, como hemos señalado en el apartado 3 del Capítulo I, la mayoría de las dependencias sólo se rigen por los lineamientos generales que publicó la SHCP en 2008²⁶.

Como señalamos, los criterios generales obligatorios han servido para empezar a poner cierto orden; de 2009 a la fecha, las dependencias han incorporado algunas prácticas elementales: que las instancias solicitantes elaboren un proyecto, firmen un convenio de colaboración, depositen el fondo en una cuenta exclusiva, entreguen informes con avances y resultados y comprueben el uso de los recursos. Más recientemente, se ha generalizado la práctica de solicitar a las OSC beneficiadas la CLUNI del Registro Federal de OSC, de manera que ya casi todas las dependencias reportan sobre estos apoyos al INDESOL y las OSC beneficiadas informan sobre los apoyos recibidos en los reportes anuales al INDESOL⁷2.

Sin embargo, al no estar obligadas a desarrollar reglamentación específica, las dependencias incumplen la obligación de otorgar recursos etiquetados como subsidios o donativos con transparencia e imparcialidad, según se establece en la LFPRH. Por ejemplo, la falta de definición de los montos para los apoyos, que es una constante en el caso de los donativos, así como en algunos programas con reglas de operación para la

²⁵ Además de algunos apoyos del CONACYT que son donativos y que sí cuentan con reglamentación suficiente, pero que son muy poco significativos para el sector de OSC, en términos de número de OSC apoyadas.

²⁶ Para conocer cómo opera la entrega de donativos con base en los Lineamientos Generales, véase estudio de caso sobre los donativos de la Oficialía Mayor de la SEP, en Verduzco y Tapia, 2012, citado en bibliografía.

²⁷ Información que se puede consultar en el buscador de organizaciones del portal de la Comisión de Fomento a OSC www.corresponsabilidad.qob.mx

entrega de subsidios como los del Sistema Integral de la Familia (DIF), es uno de los factores que incide en mayor medida en la desigualdad en la distribución de los recursos destinados a OSC, a la que hemos referido en el Capítulo II.

La mayor desigualdad en la distribución de recursos a OSC se presenta en la entrega de donativos; en 2013 se identifican casos en que los apoyos a una sola OSC fueron de 98, 47, 63 y 96 millones de pesos; en otras palabras, se otorgaron 304 millones de pesos a cuatro OSC, cantidad que supera el monto total del Programa de Coinversión Social, que para ese año apoyó a más de 1 mil 300 OSC. Mientras que en los programas con definición de montos y un alto número de OSC apoyadas, los promedios son de 216 mil pesos (el Programa de Coinversión Social del INDESOL) y de 77 mil pesos mediante el Projuventudes del IMJUVE. Sin duda, la definición de montos máximos y mínimos del apoyo en las regulaciones de los programas permite que la acción tenga mayor alcance y sea más equitativa y menos discrecional.

Las deficiencias normativas y operativas en la entrega de donativos a OSC tiene efectos en la imparcialidad y en muchas fallas de transparencia; referimos varias en los apartados correspondientes, por el momento, no podemos dejar de comentar el caso del CONACULTA, que muestra problemas más allá de las dimensiones utilizadas para este análisis.

Desde el año 2005, el primero en que se empezaron a entregar reportes anuales al INDESOL, destaca el crecimiento continuo del presupuesto de CONACULTA para apoyos a OSC; el monto total se incrementó casi tres veces entre 2007 y 2008 (Verduzco y Tapia, 2012, p. 23); y, de entonces al año 2013, se volvió a triplicar (pasando de 300 millones 360 mil pesos a 911 millones 753 mil pesos). Sin embargo, al tiempo que aumentaron los recursos, la dependencia a cargo de la política cultural perdió facultades para transferirlos a las OSC, debido a modificaciones

de la legislación presupuestaria que otorgó atribuciones a la Comisión de Cultura y Cinematografía de la Cámara de Diputados para asignar dichos recursos de manera directa²⁸.

Por lo anterior, parte de los donativos que opera CONACULTA, empezaron a discutirse y negociarse en la Cámara, con una dinámica distinta al resto (CIDE, 2012, p. 8). En el caso de los donativos para proyectos culturales no "etiquetados" en el Congreso, CONACULTA había empezado a desarrollar lineamientos y procedimientos más específicos. Sin embargo, a partir del año 2014, la totalidad de los donativos se etiqueta en la Cámara; el Consejo sólo se encarga de su operación. Las OSC a las que se les asignan donativos en el PEF acuden a la ventanilla en las oficinas de CONACULTA para realizar los trámites, firmar los convenios, recibir los apoyos y entregar los informes sobre su ejercicio.

En el periodo de análisis (2010 – 2013), más de 90% de los apoyos para proyectos culturales (2 millones 216 mil 241 mil pesos) se otorgaron mediante acciones sin reglamentación específica y solamente 8.4% de los recursos del Consejo (202 mil 078 pesos) se transfirieron mediante programas con Reglas de Operación y con convocatoria pública: los apoyos otorgados a OSC mediante los programas FOREMOBA; PAICE y los del FONCA, que corresponden a otra categoría en esta dimensión de análisis.

Lo que sucede con los donativos de CONACULTA es preocupante en términos de política cultural y también de política de fomento a OSC. Las negociaciones durante la elaboración del PEF, proceso denominado por Ugalde (2014) como de "canibalización", llega a trastocar el papel del Congreso, gestando una nueva forma de clientelismo, mediante la cual los legisladores orientan los

²⁸ A partir del año 2000 se han hecho varias modificaciones al decreto del PEF que han aumentado sustancialmente en número, detalle y ámbito de competencia, con frecuencia creando partidas para proyectos específicos. Entre las justificaciones de estos cambios se ha señalado que se busca evitar que el Ejecutivo ejerza estos recursos de manera discrecional (Ugalde, p. 81).

recursos para negociar favores políticos y apoyos (*Ibid.*, p. 44) en la que participan las OSC. Otra consecuencia es que se va pulverizando y politizando el gasto, con lo que se pierde la lógica de los objetivos y los planes, sin que las dependencias tengan oportunidad de tomar decisiones relacionadas con políticas sectoriales. Al tiempo que han crecido los donativos para proyectos culturales de OSC, el Consejo ha ido perdiendo la facultad de diseñar e implementar una política pública con medidas, instrumentos de información, incentivos y apoyos económicos a favor de las OSC (como lo establece el artículo 13 de la Ley de Fomento).

3.2 REGLAMENTACIÓN PARA EL EJERCICIO DEL RECURSO

La reglamentación de los programas debe incluir criterios claros y viables que faciliten el ejercicio y seguimiento del uso de los recursos públicos, tanto de parte de las dependencias encargadas, como de las OSC beneficiadas. Entre otros, contar con mecanismos de selección de proyectos que garanticen imparcialidad y confianza, especificar las responsabilidades que adquieren las instancias solicitantes, determinar plazos para la realización de las actividades y los mecanismos para la comprobación del uso de los recursos.

La presencia y claridad de especificaciones sobre esta dimensión es menos amplia que en la anterior, 19 de las 42 acciones o programas (45%) pueden considerarse suficientes, porque se especifican a priori, con claridad y de manera pública, las responsabilidades de los participantes, ya sea en las reglas de operación, en los lineamientos, en las convocatorias o en la información desplegada en los portales de internet de las dependencias. Una tercera parte de los programas se catalogaron como intermedios porque cuentan con algunos atributos de corresponsabilidad y transparencia en el ejercicio

del recurso, pero dejan pendientes algunos temas como la definición de los plazos o la publicidad de los procesos relacionados con la dictaminación. Y 21.4% de las acciones se consideran deficientes, ya sea porque no cuentan con ninguno de estos atributos o sólo con uno o dos de ellos.

Reglamentación para el ejercicio del recurso	Apoyos económicos: programa o acción	Proporción d programas / categoría
SUFICIENTE	SEMARNAT: CONABIO - Subsidios	19/42 (45%)
	SEMARNAT: CONANP ²⁹ - PROCER	
Son apoyos	SEMARNAT: CONANP - PRONANP	
que cuentan	SEMARNAT: CONANP - PROMOBI	
con suficientes	SEP: CONACULTA-FOREMOBA	
garantías de	SEP: CONACULTA-PAICE	
corresponsabilidad	CONACULTA: México en Escena, Apoyos especiales, Teatros para	
y transparencia	la Comunidad Teatral, Fomento a Proyectos y coinversiones	
durante el proceso	SSA: (CENSIDA). Estrategias de Prevención ante VIH y SIDA	
de la entrega	SSA: Administración del Patrimonio de la Beneficencia	
y el ejercicio	Pública. Apoyos a Organizaciones de la Sociedad Civil sin Fines	
del recurso.	de Lucro	
Se constituye	SEDESOL: Instituto Nacional de Desarrollo Social. Programa de	
un comité de	Coinversión Social	
dictaminación	SEDESOL: Unidad de Microrregiones- Programa para el	
(interno o mixto)	Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria	
para la selección	SEDESOL: Dirección General de Opciones Productivas -	
de las mejores	Programa de Opciones Productivas	
propuestas y se	Instituto Nacional para las Mujeres. Proequidad	
publican dichos	CDI-Casas de la Mujer Indígena	
resultados, se	CDI-Fortalecimiento de Capacidades en Materia de Género	
definen con	entre Población Indígena	
claridad las reglas	CDI-Promoción de Convenios en Materia de Justicia	
para el ejercicio de	CDI-Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI	
los recursos y las	CDI-Proyecto Fortalecimiento de Organizaciones y Agendas	
responsabilidades	Indígenas	
de las OSC	Donativos CONACYT	
apoyadas.		

³⁹ En los tres programas de CONANP el comité de dictaminación es interno, pero podría ser justificable porque los apoyos se otorgan para llevar a cabo actividades especificados en términos de referencia, que son elaborados por la dependencia para atender una necesidad detectada.

Reglamentación para el ejercicio del recurso	Apoyos económicos: programa o acción	Proporción de programas / categoría
Cuentan con algunos de los atributos de corresponsabilidad y transparencia en la entrega y el ejercicio de los recursos, pero dejan algunos temas pendientes, como la definición de plazos o la publicidad de los procesos relacionados con la dictaminación.	SEMARNAT: Programa de Educación Ambiental SEMARNAT: Programa de subsidios a OSC SEMARNAT: Unidad de Manejo Ambiental. Subsidios SEGOB: Convocatoria del Sistema Nacional de Prevención de la Violencia SS: Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva- Para la Profesionalización y el Fortalecimiento de Refugios para Mujeres sus Hijas e Hijos que Viven Violencia Extrema SS: DIF - Subprograma de Atención a Personas y Familias en Desamparo SS: DIF - Programa de Atención a Personas con Discapacidad SS: DIF - Programa para el Desarrollo y Protección Integral de la Infancia SEDESOL: Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios-Programa de Empleo Temporal SEDESOL: Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios-Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas IMJUVE: Programa Impulso México (ahora Projuventudes) IMJUVE: Asociacionismo Juvenil. CDI: Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) CDI: Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	14/42 (33.3%)
No cumplen con los atributos de corresponsabilidad y transparencia en la entrega y el ejercicio de los recursos, o cuentan con muy pocos.	SEMARNAT: Donativos SENER: Donativos de Pemex SEP: Donativos de Oficialía Mayor. SEP: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Donativos SEP: INBA-Difusión de las artes SEP: Instituto Mexicano de Cinematografía-Donativos SHCP: Donativos IMSS: Donativos ISSSTE: Donativos	9/42 (21.4%)

A) SELECCIÓN DE PROPUESTAS

En la mayoría de las acciones revisadas (33 de 42), las propuestas a apoyar se seleccionan mediante procesos de dictaminación; sin embargo, es importante distinguir las formas en las que se llevan a cabo dichos procesos. Del total de programas que cuentan con un comité de evaluación o dictaminación (33), en

18 programas existe una instancia para la evaluación y selección de los proyectos que se integra únicamente por funcionarios públicos; en dos programas pueden participar actores externos en estas instancias, pero sólo como asesores porque no tienen voto en las decisiones. Solamente 13 programas (31% del total) han establecido comités dictaminadores de composición mixta o externos (funcionarios de otras dependencias, académicos y OSC especializados en los temas), en donde todos los participantes tienen voz y voto para la selección de las propuestas solicitantes. Todavía existen nueve programas o acciones que no cuentan con instancias específicas para la selección de las propuestas.

Los resultados muestran avances en este tema, particularmente por la presencia de 13 casos con comités en donde participan actores externos. Estos programas proporcionan garantías de independencia e imparcialidad y generan confianza entre los actores. Sin embargo, para mejorar los procesos de dictaminación, es importante evaluar cada caso, considerando diversas características que puedan indicar que estas instancias contribuyen a eliminar conflictos de interés y a una equitativa selección de las propuestas.

El anonimato o publicidad de los nombres de los dictaminadores ha sido un tema polémico, en este sentido, encontramos buenas prácticas como el caso de Proequidad del INMUJERES, el Sistema Nacional de Prevención de Violencia (de SEGOB) y la convocatoria del Centro Nacional para la Prevención y Control de VIH – SIDA de CENSIDA, que publican el padrón de beneficiarios o las actas de dictaminación firmadas. Destacan también los procesos del PCS del INDESOL y de los programas del IMJUVE, en donde los funcionarios de la dependencia son facilitadores en las mesas de dictaminación, pero sólo los actores externos tienen voz y voto.

Varios programas o acciones no cuentan con procesos institucionalizados para seleccionar las propuestas a apoyar, entre otros, los donativos, los programas del DIF y algunos de la CDI, de la SEDESOL y de la SEMARNAT. En el caso de los donativos, esta decisión la toman los funcionarios de confianza de los titulares de las dependencias, con base en el criterio normativo que señala que los donativos sólo se entregarán con autorización indelegable del titular (Artículo 80, LFPRH). Sin embargo, este criterio no debe impedir que las dependencias elaboren mecanismos de selección de propuestas como comités de dictaminación mixtos; así lo prueba el caso del Proequidad del INMUJERES, que a pesar de que opera con recursos catalogados como donativos en el PEF, emite convocatoria pública, se definen los montos de los apoyos, cuenta con comités dictaminador mixto y los nombres de los dictaminadores son públicos.

Otro ejemplo es el caso de los donativos de PEMEX que, para su entrega, elaboró lineamientos un poco menos generales que los emitidos por la SHCP, incluyendo aspectos como: que al menos 90% del total del apoyo se destine a realizar actividades en los municipios y estados identificados por la empresa como prioritarios, ya que han establecido como objetivo de la entrega de donativos que los proyectos financiados sirvan para mejorar la relación de la empresa con las comunidades en donde tiene operaciones. Sin embargo, la inexistencia de un proceso de dictaminación ha incidido en cierta desconfianza, en varias ocasiones se ha señalado la posibilidad de que Pemex utilice estos recursos para "mantener la estabilidad" al destinar donativos a grupos u organizaciones con fines políticos. De acuerdo con un analista, "si se constituye un comité de dictaminación con participación externa sería menos probable que se aprobaran proyectos politizados" (Guerra, 2013).

B) RESPONSABILIDAD DE LOS PARTICIPANTES EN EL EJERCICIO DEL RECURSO

En este atributo referimos a la existencia de criterios sobre la manera en que las OSC beneficiadas deberán utilizar y dar cuenta del recurso público y a la publicidad que hacen sobre estos aspectos. Actualmente es generalizada la práctica de solicitar informes de actividades y financieros en las distintas acciones de entrega de apoyos a OSC. En este análisis solamente referimos a la existencia o no de mecanismos, para valorar si el cumplimiento de estas obligaciones garantiza la rendición de cuentas y sirve para mejorar los programas y los proyectos de las OSC, se requiere analizar cada caso. De acuerdo con la información recopilada mediante entrevistas presenciales a funcionarios a cargo de los programas, podríamos pensar que la solicitud de informes tiene como objetivo que las OSC reporten si llevaron a cabo las actividades propuestas en su proyecto y comprueben (fiscalmente) los gastos realizados, sin que exista interés en conocer otros elementos que podrían servir para mejorar los programas o los proyectos de las OSC.

Además de los informes, la mayoría de las dependencias solicitan a las OSC que entreguen material que pruebe que han realizado las actividades: esto es, fotografías, videos, publicaciones y otro material elaborado. Con la justificación de que se trata de recursos catalogados como subsidios o donativos, las dependencias han uniformado algunos requisitos sobre la comprobación del uso de los fondos públicos, independientemente del tipo de proyecto de que se trate. Por ejemplo, para que las dependencias puedan comprobar que los recursos se destinan a población identificada como prioritaria, solicitan a las OSC que elaboren un padrón de beneficiarios o listados de personas que asisten a las actividades organizadas, con claves de identificación y firmas.



En el tema de la comprobación, se ha advertido la tendencia de que, mediante el financiamiento público, los gobiernos impongan dificultades operativas e incertidumbre a las OSC apoyadas, restringiendo la propia especialización de las OSC como organizaciones autónomas (Jang y Feiock, 2007, p. 6). Sin duda, lo anterior ocurre con el financiamiento público en México; al analizar el conjunto de requerimientos para la fiscalización de los recursos otorgados, se encuentra que la reglamentación resulta generalmente excesiva. Esto se puede explicar porque no se han desarrollado en la APF mecanismos para la rendición de cuentas de parte de instancias no gubernamentales, de manera que las dependencias aplican la misma normatividad que ha sido elaborada para que éstas rindan cuentas, lo que resulta ser demasiado para las OSC que, a diferencia de las dependencias, no cuentan con grandes capacidades administrativas y se organizan y operan de manera muy distinta (Verduzco, Tapia y Leal, 2009, p. 111). En la práctica, las OSC tienen que invertir una buena parte del tiempo en obtener este "material probatorio" y llevar la contabilidad que en realizar las actividades de sus proyectos (*Ibid.*, p. 119).

c) CALENDARIO PARA EL EJERCICIO DEL RECURSO

La mayoría de los apoyos se anuncian como anuales, porque se emiten con dicha periodicidad; existen algunos apoyos para que las OSC desarrollen proyectos de seis meses, generalmente son dirigidos a OSC de reciente creación, entre otros: Asociacionismo Juvenil del IMJUVE y el programa de subsidios a OSC de la SEMARNAT. Se encontraron pocos programas que apoyan a las OSC por dos o tres años, entre ellos, los programas del FONCA para OSC de carácter cultural y una modalidad de un programa de SEDESOL y otro de la CDI.

En la mayoría de los programas, aunque los apoyos son anuales, resulta casi imposible que las OSC los realicen en este periodo de tiempo por varias razones. Las dependencias no establecen fecha para la emisión de la convocatoria porque no tienen certeza del presupuesto con el que cuentan hasta que la SHCP le transfiere los recursos. La fecha de la emisión de la convocatoria (o del arribo de los recursos, en los casos en que no hay convocatorias) es importante para que las dependencias tengan suficiente tiempo para realizar los trámites posteriores y entregar los recursos a las OSC al menos en el segundo trimestre.

Una vez emitida la convocatoria, es común que se determine un plazo para su cierre y la publicación de resultados. Sin embargo, casi en ningún programa se establecen plazos posteriores a la selección: la firma del convenio y la entrega de los recursos; esto dependerá de la capacidad de la dependencias frente al número de solicitudes y a la fecha en que se les autorice ejercer los recursos del programa. En el caso de los donativos y de los programas del DIF, las solicitudes se reciben durante todo el año y la dependencia va dando respuesta y realizando los trámites para entregar los recursos.

La imposibilidad que tienen las dependencias para establecer los plazos para los distintos procedimientos no proporciona certidumbre a las OSC solicitantes sobre la fecha en que podrán iniciar sus actividades; en ningún caso, las OSC pueden comprobar gastos ejercidos antes de haber recibido el apoyo. Sin embargo, independientemente de la fecha en que firmen los convenios y reciban los recursos para poder iniciar actividades, el ejercicio del gasto debe concluir el 31 de diciembre casi en todos los casos (excepto en los proyectos financiados para realizar en escuelas, cuyo calendario va con el escolar). Por lo anterior, en la práctica los proyectos acaban realizándose en periodos más cortos, en ocasiones con menos recursos que los prometidos en las convocatorias y que los solicitados por las organizaciones, debido a que tienen que hacer ajustes de actividades y gastos.

Por tratarse de un problema que limita sustancialmente la intención de fomentar el trabajo de las OSC, en otros estudios de Alternativas y Capacidades, se analizaron los factores del ciclo presupuestal de la APF que influyen en el las limitaciones del periodo de ejecución de los proyectos de parte de las OSC (Véase, Verduzco, Tapia y Leal, 2009). Se señalaba en dicho estudio que, aún con las condiciones del ciclo presupuestal, existen algunos márgenes que las dependencias podrían utilizar para ser más eficientes en el ejercicio de los recursos públicos y para no crear dificultades a las OSC apoyadas.

Uno de ellos es que si se retrasa la entrega del recurso, las OSC puedan compensar el tiempo, extendiendo el ejercicio más allá del 31 de diciembre. Esto es posible porque, de acuerdo con el Reglamento de la LFPRH (Art. 175), los subsidios se consideran devengados cuando se entrega el recurso al beneficiario (las OSC apoyadas), "por haberse acreditado su elegibilidad antes del 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal". De hecho, así sucede con los proyectos de OSC que se llevan a cabo durante el ciclo escolar, incluso, en 2008 la SHCP emitió un comunicado explicando a la SEP dicho criterio³⁰. Las respuestas de los funcionarios durante las entrevistas para esta investigación fueron variadas: en pocos casos señalaron que "no existe ningún problema" en que el recurso se ejerza después del 31 de diciembre, pero, la mayoría opinó que "no es posible" o que resultaría "muy complicado"³¹.

Se ha debatido también que los apoyos podrían ser multianuales, lo que permitiría a las OSC realizar proyectos de más largo plazo o tener certidumbre sobre la continuidad de sus proyectos. Con la aprobación de la LFPRH en 2006 se abrió el camino para que la APF celebre contratos multianuales, aunque todavía es necesario realizar una serie de modificaciones

³⁰ Para mayor información en este tema, véase Verduzco y Tapia, 2012, citado en bibliografía.

³¹ Otra excepción es el caso del PROFOS, de la CONAFOR (de la categoría de apoyos a organizaciones de autobeneficio), los apoyos son de 6 meses o de un año, independientemente de la fecha en que reciban el recurso.

normativas para que esto se pueda llevar a cabo en la totalidad de los compromisos gubernamentales (Sour, 2007, citado en Verduzco, Tapia y Leal, 2009, p. 109). Los programas del FONCA son un ejemplo de que las dependencias tienen facultad para establecer contratos por más de un año con OSC. Encontramos también varios casos en que las dependencias han elaborado convenios con las OSC para la entrega de donativos, en donde se comprometen a otorgar el apoyo por varios años; a partir de ese convenio base, se van firmando convenios anuales para cada una de las entregas. Aunque esto es parte de la discrecionalidad de los donativos, son criterios que pueden incluirse en la reglamentación que podrían establecer.

3.3 TRANSPARENCIA SOBRE RESULTADOS Y CONTINUIDAD DE LOS APOYOS

En esta dimensión referimos a algunas de las acciones que realizan las dependencias para conocer y publicar los resultados de los apoyos económicos a OSC y al nivel de certidumbre sobre su continuidad. Algunos de los atributos de otras dimensiones también dan cuenta de acciones de transparencia de los mecanismos de asignación de fondos públicos; en este apartado señalamos sólo a características sobre la publicidad de algunos resultados del ejercicio y de las evaluaciones de la acción o programa. Valoramos la posible continuidad con indicadores sobre la regularidad en que se llevan a cabo los programas o acciones y la estabilidad o cambios en el presupuesto que reportan.

Son menos los programas que cumplen los atributos de esta dimensión, sólo 31% (13 de 42) pueden considerarse como suficientes porque, al operar de manera ininterrumpida y con presupuesto consistente, dan certidumbre a las OSC; además de que transparentan algunos de los elementos básicos, como las instancias que reciben los apoyos y las evaluaciones o

auditorías realizadas al programa. Casi la mitad de las acciones (47.6%) se clasificaron en el nivel intermedio porque se otorgan de manera recurrente año con año, pero pueden presentar altibajos en el presupuesto asignado, además de que no hacen pública información sobre elementos básicos del programa. Poco más de una quinta parte de los programas o acciones (9) no proporcionan certidumbre a las OSC respecto a la oferta de los apoyos y, además, no transparentan información elemental sobre sus resultados.

Transparencia sobre resultados y continuidad de los apoyos	Programas o acciones de esta categoría	Proporción de programas / categoría
Los programas proporcionan certidumbre a las OSC porque los apoyos se otorgan de manera ininterrumpida y cuentan con presupuesto consistente. Adicionalmente, son más transparentes porque publican el listado de OSC beneficiadas y los resultados de las evaluaciones o auditorías externas.	SEMARNAT: CONANP - PROCER SEMARNAT: CONANP - PRONANP SEMARNAT: CONANP - PROMOBI SEP: CONACULTA-FOREMOBA SEP: CONACULTA-PAICE SEDESOL: Instituto Nacional de Desarrollo Social. Programa de Coinversión Social SEDESOL: Unidad de Microrregiones - Programa para el Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria SEDESOL: Dirección General de Opciones Productivas - Programa de Opciones Productivas IMJUVE: Programa Impulso México (ahora Projuventudes) IMJUVE: Asociacionismo Juvenil. Instituto Nacional para las Mujeres Proequidad. CDI: Promoción de Convenios en Materia de Justicia CONACYT: Donativos	13/42 (31%)

Transparencia sobre resultados y continuidad de los apoyos	Programas o acciones de esta categoría	Proporción de programas / categoría
Cumplen con algunos de los atributos de certidumbre, pero pueden presentar altibajos en el presupuesto asignado. Presentan además algunas fallas de transparencia sobre elementos básicos como la publicidad de los destinatarios de los apoyos o las evaluaciones del programa.	SEMARNAT: CONABIO: Subsidios SEMARNAT: Unidad de Manejo Ambiental. Subsidios SEGOB: Convocatoria del Sistema Nacional de Prevención de la Violencia SENER: Donativos de Pemex SEP: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Donativos CONACULTA: México en Escena, Apoyos especiales, Teatros para la Comunidad Teatral, Fomento a Proyectos y coinversiones SS: (CENSIDA). Estrategias de Prevención ante VIH y SIDA SS: Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública. Apoyos a Organizaciones de la Sociedad Civil sin Fines de Lucro SS: Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva- para la profesionalización y el fortalecimiento de refugios para mujeres sus hijas e hijos que viven violencia extrema SS: DIF. Subprograma de Atención a Personas y Familias en Desamparo SS: DIF. Programa para el Desarrollo y Protección Integral de la Infancia SEDESOL: Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios- Programa de Empleo Temporal SEDESOL: Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios- Programa de atención a Jornaleros Agrícolas CDI: Casas de la Mujer Indígena CDI: Fortalecimiento de Capacidades en Materia de Género entre Población Indígena CDI: Fortalecimiento de Capacidades en Materia de Género entre Población Indígena CDI: Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI) CDI: Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI) CDI: Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI) CDI: Programa Fondos Regionales Indígenas y Agendas Indígenas SEP: Donativos de Oficialía Mayor	21/42 (50%)
Acciones que no otorgan certidumbre a las OSC por deficiencia presupuestal y tampoco transparentan los elementos básicos del programa.	SEMARNAT: Programa de Educación Ambiental SEMARNAT: Programa de Subsidios a OSC SEMARNAT: Donativos SEP-INBA: Difusión de las artes SEP: Instituto Mexicano de Cinematografía-Donativos Donativos: SHCP Donativos: IMSS Donativos ISSSTE	8/42 (19%)

No todas las dependencias publican los apoyos que han otorgado, por OSC beneficiadas con monto del apoyo; y si publican esta información, sólo lo hacen para uno o dos años previos; muy pocas publican en sus portales los listados de OSC beneficiarias para todos los ejercicios en que se han llevado a cabo los programas. Es también importante señalar que las dependencias no acostumbran publicar los convenios de colaboración que realizan con las OSC³², con excepción del caso de los donativos de la SEP que sí se encuentran en el portal de internet. Al comparar estos datos sobre transparencia, es notable que la APF ha mejorado en la mayor publicidad de reglas de operación y/o lineamientos de los programas, pero no tanto de los resultados de sus acciones

No todos los programas están sujetos a algún tipo de evaluación externa; algunos se encuentran en el inventario de programas de desarrollo social, cuya evaluación está a cargo del Consejo Nacional para la Evaluación de Programas Sociales (CONEVAL), en este caso, las evaluaciones realizadas generalmente se encuentran en los portales de las dependencias y en el del CONEVAL. En cambio, todas las acciones o programas deben ser auditados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), aunque son pocas las dependencias que publican los resultados o recomendaciones en sus portales; en algunos casos se incluyen en algún reporte del programa³³. La ASF, además de fiscalizar a las dependencias sobre el uso del presupuesto federal, elabora recomendaciones de diseño y desempeño, algunas dependencias señalan que han retomado las recomendaciones para mejorar la forma en que operan los recursos, particularmente, varias mejoras en el caso de los donativos son resultado de la atención a recomendaciones de la ASF.

³² Algunas sí los proporcionan si se les solicita mediante INFOMEX.

³³ Aunque no fue posible sistematizar esta información de manera general, se encontraron evaluaciones publicadas en internet para 16 de los programas o acciones.

Adicionalmente, los programas que apoyan a OSC se insertan generalmente en esquemas de política de combate a la pobreza, por lo que tienen como requisito que los proyectos se realicen en zonas prioritarias y que se dirijan a grupos de población definidos como vulnerables. Los resultados se evalúan en función de las actividades realizadas con dichos grupos de población, sin considerar otros beneficios más amplios en términos de incidencia y contraloría de políticas públicas, construcción de tejido social o defensa de intereses colectivos. Tampoco las evaluaciones tienen como objetivo conocer el impacto o el desempeño del programa como resultado del componente de participación de OSC en la intervención social, a menos que esta incorporación sea parte del enfoque del programa, como el caso del Programa de Coinversión Social del INDESOL y los de IMJUVE, que expresan entre sus objetivos el de fortalecer a las OSC

Respecto al conjunto de acciones de apoyos y estímulos para OSC de la APF, es relevante señalar que la Comisión Federal de la Ley de Fomento ha encargado la evaluación externa de dichas acciones casi para todos los años (desde 2007). Sin embargo, durante el periodo de esta investigación (enero-abril 2015) solamente se encontró disponible la primera evaluación externa y la del año 2011.

La promulgación de la Ley Federal de Fomento a Actividades Realizadas por las OSC (2004) no ha conducido a modificaciones normativas y operativas que sean suficientes para impulsar la construcción de un marco regulatorio y facilitar los trámites y requisitos para la constitución de OSC o el mayor acceso a fondos públicos y privados. De acuerdo con información oficial, el financiamiento del gobierno federal a OSC se encuentra estancado; en el año 2013 las dependencias de la APF reportaron apoyos económicos a OSC por la cantidad de 5 mil 408 millones de pesos, cantidad que se otorgó a menos de 11% del total de organizaciones inscritas en el Registro Federal. Sin embargo, esta cantidad es aún menor, ya que la información oficial sobre los apoyos de la APF a las OSC presenta dos problemas fundamentales: a) algunas dependencias reportan, como financiamiento público a OSC, las transferencias de dinero que hacen a instancias gubernamentales constituidas como asociaciones civiles, estos recursos representan alrededor de 39% del monto total reportado; y, b) reportan apoyos otorgados a organizaciones sociales adheridas a organizaciones de productores de los sectores agrícola, agrario y forestal, que representan en promedio 23% del total de apoyos reportados en los cuatro años. Por lo anterior, el financiamiento público dirigido a OSC de beneficio a terceros equivale a 38% del reportado en dichos informes, cantidad que para el año 2013 fue de 2 mil 639 millones de pesos.

Además de reflejar una visión errónea del panorama del financiamiento federal al sector, la presencia de estas distorsiones denota la falta de claridad normativa y operativa de parte del gobierno federal sobre el sector de OSC, particularmente sobre uno de sus rasgos fundamentales:



su autonomía. En éste, y otros reportes de investigación, se identifican los casos en que las dependencias refieren a transferencias intergubernamentales de dinero y no a apoyos económicos a OSC, información que puede servir de apoyo para que la Comisión de Fomento a OSC decida eliminar a las instancias receptoras de estos recursos del Registro Federal de OSC. Una manera de hacerlo sería incorporar en el Reglamento de la Ley de Fomento disposiciones como: que los directivos de las asociaciones no sean nombrados por funcionarios públicos, que la institución no tenga como funciones principales llevar a cabo acciones de programas de gobierno o que los ingresos de las OSC no se constituyan fundamentalmente con recursos gubernamentales.

Para el caso de los apoyos económicos a organizaciones sociales adheridas a las de productores, la propia Ley de Fomento prohíbe a las OSC realizar actividades de auto-beneficio o de beneficio mutuo con recursos públicos; sin embargo, por tratarse de acciones que buscan fomentar el asociacionismo, es necesario explorar sobre los criterios que se requiere incorporar en otras normas para que se reporten mediante un Registro distinto al de las OSC de beneficio a terceros. Pero, mientras esto se logra, lo conveniente es que las dependencias y el INDESOL reporten dichos apoyos en una categoría distinta.

La Ley de Fomento por sí sola no puede ser sustento para regular la relación entre gobierno y sociedad civil organizada; sin embargo, se requiere incorporar en esta Ley una definición más operativa de OSC que sirva de guía para homologar otras disposiciones normativas. Debido a las limitaciones de ésta y otras normas, no ha sido posible que las dependencias

establezcan "medidas, instrumentos de información, incentivos y apoyos en favor de las organizaciones, según su asignación presupuestal", como lo señala el Artículo 13 de esta Ley. De manera particular, se requiere desarrollar criterios específicos en las regulaciones relacionadas con el ejercicio del presupuesto y en las políticas sectoriales. Este tipo de precisiones, sin duda, facilitaría el trabajo de coordinación del INDESOL.

En este mismo punto, es relevante señalar que, en contrasentido con los esfuerzos del INDESOL por unificar un Registro de OSC y de apoyos y estímulos de parte del gobierno federal, se han creado normas e instituciones como el Registro de Beneficiarios de Donativos, que además de duplicar las tareas de las dependencias, restan importancia al Registro de OSC y a su funcionamiento. Los esfuerzos por homologar normas y unificar procedimientos en todas las dependencias, permitirán también solventar algunas omisiones sobre apoyos económicos del gobierno federal a OSC, esto es, apoyos económicos con presupuesto federal que otorgan algunas dependencias pero que no están reportando al INDESOL.

A continuación se presentan los resultados del análisis de las 42 acciones o programas, a cargo de diez dependencias del gobierno federal, identificadas en el estudio como las que asignan apoyos económicos a OSC de beneficio a terceros, según tres dimensiones elaboradas para el análisis:

DIVULGACIÓN AMPLIA DE LA OFERTA DE APOYOS:

Poco más de la mitad de los programas o acciones, 57% (24 de los 42), mediante los cuales las dependencias otorgan recursos públicos a OSC, cumple con atributos seleccionados para ésta dimensión, esto es: cuentan con reglamentación específica en la que se explican claramente las características de los apoyos y difunden convocatorias públicas. Alrededor de 21% de los programas (9 de 42) cumplen parcialmente porque, a

pesar de emitir convocatoria pública y tener reglamentación específica, éstas no incluyen todos los procesos o no se explican con claridad; y, una proporción similar de los programas se consideran deficientes porque no emiten convocatoria pública ni cuentan con reglamentación específica.

Este hallazgo se puede interpretar como un avance hacia mejores prácticas para garantizar un acceso más equitativo y transparente a recursos públicos de parte de las OSC, ya que más de la mitad de las acciones cuentan con reglamentación específica y con convocatoria pública. Sin embargo, resulta preocupante que 41% del total de recursos presupuestales dirigidos a apoyar OSC de beneficio a terceros en los cuatro años, se otorgaron mediante mecanismos no reglamentados y sin que se emitiera convocatoria pública

Un elemento fundamental ausente en 14 de los 42 programas, es la definición de los montos de los apoyos, dejando abiertas las posibilidades para la negociación discrecional. En esta dimensión sobresale la entrega de donativos de casi todas las dependencias como las acciones más deficientes en términos de reglamentación y difusión de la oferta de apoyos.

REGLAMENTACIÓN SOBRE EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS:

En esta dimensión los programas presentan menos atributos: 19 de las 42 (45%) pueden considerarse suficientes porque cuentan con criterios claros sobre las responsabilidades de los participantes, entre otros: mecanismos de selección de proyectos que garanticen imparcialidad y confianza, responsabilidades de las instancias apoyadas, plazos para la realización de las actividades y mecanismos para la comprobación del uso de los recursos. Una tercera parte se catalogaron como intermedios porque cuentan con algunos atributos de corresponsabilidad y transparencia en el ejercicio del recurso, pero dejan pendientes

algunos de los temas; y, 21.4% de las acciones se consideran deficientes, ya sea porque no tienen ninguno de estos atributos o sólo uno o dos.

Se podría considerar que existen avances hacia un mayor nivel de imparcialidad en los procesos de selección de las propuestas a apoyar: del total de programas analizados, 33 (78%) cuentan con una instancia formal para la selección (comité de evaluación o de dictaminación). Sin embargo, sólo 30% (13 programas) han establecido la buena práctica de integrar comités dictaminadores de composición mixta (con participación de funcionarios de otras dependencias, académicos y OSC especializados en los temas), en donde todos los participantes tienen voz y voto para la selección de las propuestas solicitantes; en este grupo destacan los programas de Coinversión Social del INDESOL, Proequidad del INMUJERES, los del IMJUVE y la convocatoria del Sistema Nacional de Prevención de la Violencia, de la SEGOB, que incluso publican el padrón de dictaminadores.

Por otra parte, solamente 13 programas (31% del total) han establecido comités dictaminadores para seleccionar las propuestas a apoyar mixtos, en donde tienen voz y voto los actores externos. En 20 programas existen comités dictaminadores pero se constituyen únicamente por funcionarios de las dependencias, en dos de éstos participan actores externos pero no tienen voto en las dictaminación. En nueve acciones, que corresponden a la entrega de donativos y que se clasificaron como deficientes en esta dimensión, no existen instancias de dictaminación y las decisiones están a cargo de funcionarios cercanos al titular. La ausencia de procesos de dictaminación influye en la desconfianza que puede tener, tanto las OSC como la sociedad, respecto al ejercicio de los recursos públicos y de la intención de fomentar el trabajo de las OSC.

La entrega de recursos etiquetados como donativos presenta menos atributos en ésta y en la dimensión anterior, en gran medida como resultado de que las dependencias no hayan elaborado reglamentación específica y solo utilicen lineamientos generales mínimos establecidos por la SHCP. Sin embargo, la no obligatoriedad no necesariamente impide que las dependencias elaboren mecanismos de selección de propuestas como comités de dictaminación mixtos; así lo prueba el caso del Programa Proequidad del INMUJERES, que a pesar de que opera con recursos catalogados como donativos en el PEF, emite convocatoria pública, se definen los montos de los apoyos, cuenta con comités dictaminador mixto y los nombres de los dictaminadores son públicos.

Otra característica que comparten casi todos los programas es que generalmente no especifican los plazos para la emisión de las convocatorias; pocos definen el plazo para la publicación de los resultados de las propuestas que serán apoyadas; y, casi ninguno se impone plazos para la realización de los trámites para la firma del convenio y la entrega de los recursos. Esto tiende a retrasar la entrega de los recursos y, como consecuencia, a disminuir el periodo de tiempo en el que las OSC pueden llevar a cabo actividades del proyecto, ya que ningún programa permite que las OSC comprueben gastos realizados antes de recibir el recurso y, casi en todos los casos, deben concluir las actividades antes del 31 de diciembre. Por lo anterior, aunque los programas se anuncian como anuales, en realidad las OSC acaban realizando las actividades en periodos de tiempo menores. Sobre este tema, encontramos que no existe sustento para que las OSC no puedan extender su calendario de actividades más allá del término del año fiscal, ni para que la APF no pueda realizar convenios multianuales para la asignación de recursos públicos a las OSC que les permitan tener certidumbre sobre la continuidad de sus proyectos.

Respecto a las obligaciones que adquieren las OSC apoyadas, se encontró uniformidad en casi todos los programas: la entrega de informes parciales y finales, la comprobación fiscal del uso de recursos y la entrega de material probatorio, además de varios requisitos de carácter administrativo, como abrir una cuenta específica, entregar cierta documentación, etc. El énfasis en la fiscalización, más que impulsar un ejercicio de rendición de cuentas de parte de las OSC sobre los logros de los proyectos o los resultados de la intervención social realizada, se convierte en una carga administrativa que incluso distrae de las tareas fundamentales del proyecto. Se ha señalado que uno de los riesgos del financiamiento público es que los gobiernos impongan a las OSC una serie de dificultades operativas, con lo que los apoyos, en lugar de fomentar sus actividades, o de fortalecer sus capacidades, puedan promover prácticas no deseadas para el sector.

TRANSPARENCIA SOBRE RESULTADOS Y CONTINUI-DAD DE LOS APOYOS:

En esta dimensión referimos a algunas de las acciones que realizan las dependencias para conocer y publicar los resultados de los apoyos económicos a OSC y al nivel de certidumbre sobre su continuidad. Sólo 31% de los programas o acciones puede considerarse como suficientes porque, al operar de manera ininterrumpida y con presupuesto consistente, dan certidumbre a las OSC; además de que transparentan algunos de los elementos básicos, como las instancias que reciben los apoyos y las evaluaciones o auditorías realizadas al programa. Casi la mitad de las acciones (47.6%) se clasificaron en el nivel intermedio porque se otorgan de manera recurrente año con año, pero pueden presentar altibajos en el presupuesto asignado, además de que no hacen pública información sobre elementos básicos del programa. Poco más de una quinta parte de los programas o acciones (9) no proporcionan certidumbre

a las OSC respecto a la oferta de los apoyos y, además, no transparentan información elemental sobre sus resultados.

La comparación de los resultados por dimensión da cuenta de que la APF ha mejorado en brindar mayor publicidad a las reglas de operación o lineamientos de los programas de apoyos a OSC, pero no así en lo relacionado con la reglamentación para el ejercicio del recurso, en la difusión de los resultados de los programas o en la certidumbre que, con base en la disposición presupuestal, pueden otorgar a las OSC.

Otro resultado relevante es que la entrega de donativos a cargo de las Oficialías Mayores de las dependencias es la acción para otorgar apoyos económicos a OSC con el menor nivel de institucionalidad

Por último, el análisis del financiamiento público a OSC refleja un problema de desigualdad en la distribución de los recursos públicos entre las OSC beneficiadas, mientras que algunas organizaciones reciben varios apoyos por año o apoyos de más de 5 millones de pesos, un gran número son apoyadas con menos de 100 mil pesos. El análisis de cada programa o acción de entrega de recursos muestra que, mientras menos reglamentados se encuentren, contienen más áreas de discrecionalidad y tienden a ser menos equitativos en su distribución.

REFERENCIAS DOCUMENTALES

Ablanedo Terrazas, Ireri (2009): Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana. *United States Agency International Development e International Center for Non-Profit Law*. Washington.

Banco Mundial (s/fecha): Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations. Documento interno.

Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1999): *O Público Nao-Estatal*. CLAD-Fundación Getulio Varqas, Brasil.

Butcher, Jacqueline et al. (Ed) (2008): México Solidario. Participación ciudadana y voluntariado. CEMEFI, LIMUSA, ITESM e Instituto Mora, México.

Carrillo Collard, Patricia, Gisela Robles Aguilar, Mónica Tapia – Álvarez y Andrea Tapia Álvarez (2009): Construyendo tu organización en 16 pasos. Manual de constitución legal de asociaciones civiles, México, Alternativas y Capacidades.

Centro de Investigación y Docencia Económicas y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (2012): *Diagnóstico: subsidios y donativos en la Dirección de Promoción, Formación y Desarrollo.* Documento final de consultoría elaborado por Patricio Basulto Reyes, Fernando López Gutiérrez, Zayra López Ixta, Brian Matuszewski y Dafne Vergara Lozada, estudiantes de la materia optativa "Gestión de proyectos" de la Maestría de Administración Pública a cargo del Maestro Ignacio Lozano Moheno.

Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) (2000): Presentación sobre sociedad civil en México, mimeo.

Dagnino, Evelina (Coord.) (2002): Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina. Brasil, FCE, México.

Guerra Díaz, Emilio (2013): "Con el nuevo régimen ¿habría Fundación PEMEX?", en Expok Comunicación de sustentabilidad y Responsabilidad Social Empresarial, septiembre. http://www.expoknews.com/con-el-nuevo-regimen-habria-fundacion-pemex/

Hee Soun Jang y Richard C. Feiock (2007): *Public and Private Funding Reliance of Nonprofit Organizations: Implications for Interorganizational Collaboration*, Aspen Institute Nonprofit Sector Research Fund, diciembre.

Hevia de la Jara, Felipe (2012): "Más allá de las organizaciones civiles. Algunos problemas para caracterizar el fenómeno asociativo en México", en Espinoza Valle, Víctor Alejandro y Alejandro Monsivais Carrillo (Coord.). El deterioro de la democracia. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México, pp. 367-396 http://www.academia.edu/8090868/Problemas_para_caracterizar_el_fen%C3%B3meno_asociativo en M%C3%A9xico

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010): Cuentas satélite de instituciones sin fines de lucro en México 2008. Sistema de Cuentas Nacionales de México. México.

Layton, Michael (2013): "Entidades Donantes Empresariales", en Jacqueline Butcher García Colín (Ed.) Generosidad en México: fuentes, cauces y destinos. Editorial Porrúa. México.

Lester, Salamon, Wojciech Sokowski, Megan A. Haddock y Helen S. Tice (2013): The State of Global Civil Society and Volunteering, Center for Civil Society Studies of the Johns Hopkins University, Working Paper No. 49. Marzo.

Ocejo, Almudena, Juan Estrella y Alejandro Navarro (2009): Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil realizada por la administración pública federal durante 2006 y 2007. Centro de Contraloría Social y Estudios para la Construcción Democrática. CIESAS. México, enero.

Olvera, Alberto (2004): "Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: Crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil" en, Cadena Roa, Jorge (Coord.) Las organizaciones civiles mexicanas hoy, México, UNAM-CRIM.

Open Society Institute (OSI) (2004): "Guía para las leyes que afecta a las organizaciones cívicas". Estados Unidos.

Struthers, Marilyn (2013): "Public Funding for Social Impact through the Non Profit Sector", en Fair Exchange, junio, Met Calf Foundation, Canadá.

Tapia-Álvarez, Mónica y Gisela Robles (2006): Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil, Alternativas y Capacidades, México.

Tapia-Álvarez, Mónica (2011): "Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas", en Méndez, José Luis (Coord.) Del Estado autoritario al gobierno dividido; situación y perspectivas del Estado y las políticas públicas en el régimen democrático presidencial mexicano. El Colegio de México. México. D. F.

Tapia-Álvarez, Mónica y María Isabel Verduzco (2013): Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México, Alternativas y Capacidades, agosto, México.

Vargas, Nelson (2015): "Asociaciones civiles, negocios sin riesgo", en El Universal, Ciudad de México, 25 de enero http://www.eluniversalmas. com.mx/editoriales/2015/01/74496.php y "Condde: con presupuesto, sin resultados" *Ibid.* 23 de junio http://www.eluniversalmas.com.mx/ editoriales/2015/06/77041.php

Verduzco, Gustavo, Regina List y Lester Salamon (2001): Perfil del sector no lucrativo en México, México, Johns Hopkins University y Centro Mexicano para la Filantropía.

Verduzco, Gustavo (2003): Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México, México, El Colegio de México y CEMEFI.

Verduzco, María Isabel y Rodolfo Aguirre (2003): The Civicus Index of Civil Society. Project Mexico. Ocassional Papers Series, Volumen 1, Número 7, CIVICUS y Centro Mexicano para la Filantropía.

Verduzco, María Isabel, Mónica Tapia-Álvarez v Jesús Leal, (2009): Fondos Públicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil. Análisis del Programa de Coinversión Social, Alternativas y Capacidades, México.

Verduzco, María Isabel y Mónica Tapia (2012): Organizaciones de la sociedad civil: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas, Alternativas y Capacidades, México.

Verduzco, María Isabel y Mónica Tapia (2013): "Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil", en Natal, Alejandro y Humberto Muñoz Grandé (Coord.) El entorno económico de las organizaciones de la sociedad civil en México, Centro de Capacitación e Información del Sector Social de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal. México, pp 89 - 114.

Ugalde, Luis Carlos (Coord.) (2014): La negociación política del presupuesto en México 1995- 2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público. Integralia Consultores SITESA, México.



DOCUMENTOS OFICIALES

Alianza Mundial de Busan para una Cooperación del Desarrollo Eficaz (2011): Busan Corea del Sur, diciembre.

Cámara de Diputados (2005): Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Gaceta Parlamentaria, Núm. 1709-iv, México, 10 de marzo.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CO-NEVAL) (2015). Inventario de programas y acciones federales y estatales de desarrollo social. México.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (2006): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (2007): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (2008): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (2009): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (2010): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (2011): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.



Instituto Nacional de Desarrollo Social (2012): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (2013): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001): Diario Oficial de la Federación, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de diciembre.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación" (2009): Diario Oficial de la Federación, México, 29 de mayo.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil" (2004): *Diario Oficial de la Federación,* México, 9 de febrero.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria" (2006): *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de marzo.

Ley General de Desarrollo Social" (2004): Diario Oficial de la Federación, México, 20 de enero.

Petróleos Mexicanos Criterios y lineamientos en materia de donativos y donaciones de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. Acuerdo CA130/2011, 2 de diciembre de 2011, México.

Reglamento de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (2005): *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de junio.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006): Diario Oficial de la Federación, México, 28 de junio.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008): Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y los modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de donativos, agosto, México, D. F.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013): Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, México.

Servicio de Administración Tributaria, Estadísticas de los diferentes directorios de donatarias http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/directorio_donatarias.aspx

Reglas de operación y lineamientos de los programas en Anexo III.



www.alternativasycapacidades.org

contacto@alternativasycapacidades.org T. (55) 5595 91 11



Dependencia/ αρογο	Descripción	Númei 2010	ro de αρ	oyos ent	tregados 2013	2010	Monto (mile	es de pesos) 2012	2013
Secretaría de Gober- nación / Secretaría de Seguridad Pública		1	24	3	1	\$7,500.0	\$43,384.9	\$600.0	\$40,000.0
Desarrollo de Instrumentos para la Prevención del Delito	Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad	1				\$7,500.0			
Sistema Nacional de Seguridad Pública	Convocatoria para acciones de prevención social		24				\$43,384.9		
Comisión Nacional para preve- nir y erradicar la violencia en las mujeres	Apoyos para proyectos específicos			3				\$600.0	
Donativo a Programa PreVer	Apoyo a Fundación Ver Bien para Aprender Mejor				1				\$40,000.0
Secretaría de Agricultu- ra, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimenta- ción (SAGARPA)		321	214	210	249	\$489,330.2	\$460,702.6	\$487,908.4	\$462,264.2
2.1 Coordinación General de Política Sectorial		298	163	95	127	\$452,500.0	\$317,367.9	\$163,057.5	\$215,150.0
Programa de fortalecimiento a la organización rural Organízate	Apoyo a la consolidación de formas de organización social	298				\$452,500.0			
2.2.1 Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	Apoyo a organizaciones		163	95	127		\$317,367.9	\$163,057.5	\$215,150.0
2.2.2 Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO)		15	22	18	13	\$23,825.2	\$29,734.8	\$19,392.0	\$14,869.7
Apoyos específicos al fortaleci- miento de sistemas producto	Apoyar el fortalecimiento de los comités sistemas-pro- ducto nacionales	1				\$1,699.9			
Proyecto de Apoyo al Valor Agregado de Agro-negocios con Esquema de Riesgo Compartido (PROVAR). Certificación de orgánicos	Fomento a la producción, certificación, procesamiento y comercialización de pro- ductos orgánicos.	2				\$263.8			
PROVAR. Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Infraestructura para Centros de Acondicionamiento Pecuario.			4	1			\$6,607.6	\$1,421.0
Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF).	Apoyos a productores de maíz y de frijol	9	16	11	4	\$17,141.3	\$21,882.5	\$7,815.0	\$5,683.6
Fortalecimiento de Infraestruc- tura para la Movilización de Granos y Oleaginosas (FIMAGO).	Apoyos a organizaciones productoras de granos y oleaginosas	1				\$850.0			
Proyecto Institucional de Concurrencia Territorial-Micro- cuencas.	Impulso a la planeación y gestión integral participativa en subcuencas y microcuen- cas	2				\$3,870.2			
Agricultura Protegida.	Fomento a la producción de alimentos sanos y de calidad a través de la producción bajo agricultura protegida.		2				\$2,511.2		
Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural.	Fortalecimiento a la organi- zación rural.		4		6		\$5,341.1		\$6,444.1
Proyecto Estratégico Trópico Húmedo-Desarrollo de Capaci- dades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural.	Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural.			3				\$4,969.4	
Proyecto Estratégico Trópico Húmedo.	Apoyos para mejorar la viabi- lidad financiera de proyectos de cultivos y actividades con potencial y mercado.				2				\$1,321.0
2.3 Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA RURAL)		8	29	97	109	\$13,005.0	\$113,599.9	\$305,458.9	\$232,244.5
Apoyo al desarrollo de capa- cidades de organizaciones	Desarrollo de capacidades de productores	8	29			\$13,005.0	\$113,599.9		
campesinas y sociales. Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural.	Capacitación integral a pro- ductores jóvenes y mujeres rurales.			41	103			\$137,915.6	\$213,900.4
Fondo para Acciones de Ali- mentación.	Proyectos de inversión que incidan en la disponibilidad, el acceso, la estabilidad y/o la utilización de los alimentos.			56	6			\$167,543.3	\$18,344.1
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Na- turales (SEMARNAT)		436	296	243	210	\$43,338.2	\$120,071.0	\$107,347.4	\$124,091.6
3.1 Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)		1	22	12	45	\$500.0	\$5,725.0	\$3,619.2	\$27,454.7
Apoyos diversos	Apoyos diversos otorgados con normatividad interna.	1	22	12		\$500.0	\$5,725.0	\$3,619.2	
Programa de Conservación de Especies en Riesgo (PROCER).	Conservación de las especies en riesgo.				22				\$18,427.0
Programa de Monitoreo Biológico (PROMOBI).	Monitoreo biológico en regiones prioritarias.				15				\$7,007.3
Programa de modificación e in- tegración de los Programas de Manejo de las Areas Naturales	Apoyos para estudios previos para modificación y abro- gación de áreas naturales				8				\$2,020.4
Protegidas (PRONANP). 3.2 Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparente	protegidas.	3	12	28	18	\$5,920.0	\$8,856.3	\$11,556.2	\$8,210.1
Entrega de donativos y progra- mas de subsidios.	Donativos de Oficialía Mayor, Programa a Subsidios de OSC, Apoyos para Unidades de Manejo Ambiental y Apoyos de Comisión Nacional de Biodiversidad	3	12	28	18	\$5,920.0	\$8,856.3	\$11,556.2	\$8,210.1

Dependenciα/ αρογο	Descripción	Númer 2010	o de αρο	oyos ent	regados 2013	2010	Monto (mile	es de pesos) 2012	2013
3.3 Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)		432	262	203	147	\$36,918.2	\$105,489.7	\$92,172.0	\$88,426.8
Programa de Desarrollo Forestal.	Elevar producción y competi- tividad del sector forestal.	6	72			\$536.1	\$12,416.6		
Programa de Desarrollo Forest- al Comunitario (PROCYMAF).	Apoyar a ejidos y comuni- dades forestales.	13				\$1,017.6			
Programa emergente de saneamiento forestal.	Control y combate de plagas y enfermedades forestales en áreas naturales.	9				\$14,178,8			
Programa de Fomento a la organización social (PROFOS).	Apoyos de fortalecimiento a organizaciones	287	144	151	136	\$8,819.8	\$67,649.2	\$65,976.0	\$68,263.3
Proyectos especiales	Apoyos diversos otorgados con normatividad interna.		3				\$1,095.2		
Integración de cadenas productivas.	Impulso a producción, pro- ductividad y competitividad de las empresas y cadenas productivas forestales.		4				\$1,397.3		
Proyectos especiales de conservación y restauración forestal.	Apoyo a proyectos espe- ciales de conservación y restauración de ecosistemas forestales.			2				\$13,305.6	
Saneamiento forestal	Apoyos para saneamiento en ecosistemas y en planta- ciones forestales.		7				\$9,147.7		
Servicios ambientales.	Pagos por los servicios ambientales de ecosistemas forestales.		3	5	8		\$11,269.2	\$8,048.9	\$7,878.8
Programa de Desarrollo y Producción Forestal (PROÁRBOL).	Apoyos al sector silvícola e industria forestal.	108				\$11,714.2			
PROÁRBOL: Programa de Suelos.	Apoyos para acciones de restauración y conservación de suelos forestales.	5				\$580.4			
PROÁRBOL: Reforestación.	Apoyos para trabajos de establecimiento, manten-imiento y protección de reforestaciones forestales.	4		6		\$71.3		\$897.3	
3.3 Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (CECADESU)		0	29	39	1	\$0.0	\$2,514.5	\$3,944.2	\$5,000.0
Programa de Educación Ambiental	Subsidios		29	39			\$2,514.5	\$3,944.2	
Donativo	Programa Piloto de Certifi- cación Medioambiental Eco Schools				1				\$5,000.0
3.4 Comisión Nacional del Agua		0	0	0	2	\$0.0	\$0.0	\$0.0	\$7,284.7
Comisión Nacional del Agua Secretaría de la Reforma	Donativos				2				\$7,284.7
Agraria y Secretaría de Desarrollo Agrario, Terri- torial y Urbano (SEDATU)		352	262	303	192	\$316,544.1	\$226,555.8	\$256,384.7	\$173,133.2
Programa Fomento al Desarro- llo Agrario (FORMAR).	Apoyo a organizaciones de agricultores para autoges-tión y fortalecimiento de capacidades.	352	262	303	192	\$316,544.1	\$226,555.8	\$256,384.7	\$173,133.2
Secretaría de Economía Coordinación General del Pro-	Apoyo para el desarrol-	49	90	187	100	\$527,743.7	\$880,984.1	\$1,296,522.3	\$483,798.0
grama Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad: Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	lo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales	13	13	26		\$5,736.9	\$4,744.1	\$47,245.9	
Coordinación General del Programa Nacional de Finan- ciamiento al Microempresario: Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	Establecer mecanismos accesibles y oportunos de microcréditos en beneficio de la mujer rural.	2				\$12.3			
Programa de desarrollo de la industria del software (PRO-SOFT).	Impulso al sector de gener- ación de tecnologías.	10	41	66	48	\$221,130.7	\$210,037	\$295,253.7	\$283,546.0
Instituto Nacional del Em- prendedor: Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYMME).	Apoyos para empresas, en particular a las de menor tamaño.	24	33	79	36	\$300,863.8	\$663,687.8	\$767,518.6	\$36,975.4
Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tec- nología (PRODIAT).	Impulso al crecimiento de las ventas, producción, empleo, valor agregado, productividad y competitividad de las industrias de alta tecnología.		3	4	5		\$2,515.2	\$6,268.0	\$9,815.6
Dirección General de Desarrollo Empresarial y Oportunidades de Negocio- Competitividad en Logística y Centrales de Abasto	Impulso al desarrollo de la logística en el Sector Abasto.			4				\$5,873.0	
Programa para Impulsar la Competitividad de los Sectores Industriales (PROIND).	Apoyo para promoción de la producción de los sectores Industriales en México.			8	11			\$174,363.1	\$153,461.0
Secretaría de Salud Administración del Patrimonio		253	288	239	177	\$155,097.1	\$371,993.0	\$232,961.2	\$235,395.9
de la Beneficencia Pública (APBP): Apoyos a Organiza- ciones de la Sociedad Civil sin Fines de Lucro.	Apoyos a proyectos de co-inversion y alto impacto en materia de salud.	117	115	126	22	\$19,759.6	\$173,888.4	\$35,604,9	\$2,000.0
Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva: Profesionalización y el forta- lecimiento de refugios para mujeres sus hijas e hijos que viven violencia extrema.	Contribuir a que las mujeres y sus hijas e hijos que viven en violencia extrema, cuenten con espacios seguros.	30	33	34	31	\$79,221.6	\$123,951.4	\$135,854.3	\$133,053.0
Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/ SIDA (CENSIDA).	Convocatoria para OSC	74	98	28	75	\$26,127.0	\$39,960.0	\$24,702.1	\$63,701.8

Dependenciα/ αρογο	Descripción	Númer 2010	o de apo 2011	oyos ent 2012	regados 2013	2010	Monto (mile	es de pesos) 2012	2013
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF): Subprograma de atención a personas y familias en desamparo.	Protección a la familia con vulnerabilidad mediante asociaciones que realizan asistencia social	32	30	42	38	\$29,988.9	\$26,083.9	\$28,604.3	\$33,015.4
DIF: Programa de Atención a personas con discapacidad.	Apoyos a OSC con proyectos que apoyan a personas con discapacidad.		8	8	11		\$3,357.8	\$5,195.6	\$3,625.7
DIF: .Programa para la Protec- ción y el Desarrollo Integral de la Infancia	Apoyo a proyectos que mejoran la acción en torno a la defensa de los derechos de los niños		4	1			\$4,750.6	\$3,000.0	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público		2060	1501	1823	571	\$817,021.9	\$534,932.8	\$473,180.7	\$204,217.
7.1 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)		289	392	421	470	\$48,889.4	\$82,333.7	\$121,660.4	\$139,073.
CDI: Casas de la mujer indígena.	Instalación y consolidación de espacios de atención a la violencia contra las mujeres y la salud reproductiva.	4	4			\$2,400.0	\$4,438.3		
CDI: Fortalecimiento de capaci- dades en materia de género entre población indígena.	Impulso a la equidad de género en la población indígena.	51	95	101	163	\$11,339.5	\$22,922.0	\$29,203.1	\$54,265.
CDI: Organización Productiva para Mujeres Indígenas.	Subsidios a grupos de mu- jeres indígenas.	5	10	4	2	\$3,975.4	\$10,317.8	\$4,812.7	\$2,240.0
CDI: Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena.	Apoyos a proyectos productivos sustentables.	10	15	17	12	\$13,134.0	\$19,000.8	\$18,499.7	\$18,788.9
CDI: Promoción de Convenios en Materia de Justicia.	Apoyos a grupos de indígenas para ejercicio de derechos individuales y colectivos.	204	238	248	229	\$16,257.0	\$22,182.3	\$18,896.8	\$18,932.0
CDI: Programa Fondos Regio- nales Indígenas (PFRI).	Incrementar los ingresos de la población indígena asociada a los Fondos Regionales.			34	30			\$47,953.0	\$40,467.2
CDI: Proyecto Fortalecimiento de Organizaciones y Agendas Indígenas.	Apoyos a OSC, instituciones académicas y organismos de cooperación para apoyo de la Agenda indígena.	15	30	17	34	\$1,783.5	\$3,472.5	\$2,295.1	\$4,380.2
7.2 Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)		125	50	51	56	\$11,651.4	\$10,988.0	\$12,021.7	\$13,005.0
Fondo PROEQUIDAD	Apoyos a OSC para el desar- rollo de proyectos orientados a impulsar la equidad de	125	50	51	56	\$11,651.4	\$10,988.0	\$12,021.7	\$13,005.0
7.3 Oficialía Mayor	género	2	0	2	1	\$3,700.0	\$0.0	\$6,480.0	\$3,039.9
Donativos	Donativos a instituciones sin fines de lucro	2		2	1	\$3,700.0		\$6,480.0	\$3,039.9
7.4 Financiera Rural (FIRA)		1644	1059	1349	44	\$752,781.1	\$441,611.1	\$333,018.6	\$49,099.
Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales.		94	46	6		\$4,401.5	\$11,070.9	\$185.0	
Programa para Constitución de Garantías Líquidas.	Apoyo a la población rural para constituir garantías líquidas que les permitan garantizar créditos	2				\$3,834.4			
Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción del Crédito.	Fortalecer la promoción, gestión y operación crediticia de las Organizaciones de Pro- ductores, Empresas Rurales, Intermediarios Financieros Ru- rales, Entidades Dispersoras.	1548	1012	1343	44	\$744,545.2	\$430,527.3	\$332,833.6	\$49,099.2
Programa para Reducción de Costos de Acceso al Crédito.	Apoyos para costos asocia- dos con el acceso al crédito, contratación, administración de créditos y riesgos.		1				\$12.9		
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	, ,	2057	2146	2069	1549	\$541,129.10	\$683,736.8	\$903,486.4	\$486,269.
Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)	Programa de Coinversión Social	1886	1524	1828	1342	\$380,066.0	\$392,300.0	\$397,858.2	\$290,167.
Programa de Opciones Produc- tivas.	Apoyo a proyectos producti- vos de la población que vive en condiciones de pobreza.	159	99	60		\$142,171.8	\$115,906.8	\$43,828.8	
Unidad de microrregiones- Pro- grama para el Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria	Ejecución de obras de beneficio comunitario.	12	7		4	\$18,891.3	\$5,858.1		\$3,090.0
Oficialía Mayor	Donativos para OSC ganado- ras de Iniciativa México.		26				\$62,800.0		
Programa de Atención a Jor- naleros Agrícolas	Apoyos económicos para mejorar condiciones de vida de los jornaleros		136	13	14		\$25,980.8	\$121,710.5	\$48,291.
Programa de Empleo Temporal	Apoyos para personas afec- tadas por baja demanda o emergencia.		354	168	96		\$80,891.1	\$340,088.9	\$123,625
8.1 Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE)	5	0	0	0	93	\$0.0	\$0.0	\$0.0	\$21,095.
Proyectos juveniles Impulso México (ahora Pro-Juventudes)	Apoyos α proyectos de OSC				75				\$5,842.7
Asociacionismo Juvenil	Fortalecer asociaciones que trabajan con jóvenes.				18				\$15,252.
Secretaría de Educación Pública		479	479	619	420	\$1,035,787.8	\$1,422,199.5	\$2,437,125.1	\$2,903,976
9.1 Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE)		68	74	70	80	\$4,432.7	\$295,877.4	\$423,513.1	\$701,427
	Fomento a la cultura de	2	4	3	2	\$4,432.7	\$54,496.0	\$46,938.5	\$97,278.
Cultura Física	actividad física	1	1			1			
Cultura Física Deporte	Apoyos a Federaciones	29	33	32	33		\$140,284.5	\$207,600.0	\$63,657.
		29 37	33 37	32 35	33 45		\$140,284.5 \$101,096.9	\$207,600.0 \$168,974.6	\$63,657. \$540,492

Dependencia/ apoyo	Descripción	Númer 2010	o de αρ	oyos ent	regados 2013	2010	Monto (mile	es de pesos) 2012	2013
9.3 Instituto Mexicano de Cinematografía		0	0	0	18	\$0.0	\$0.0	\$0.0	\$18,750.0
Donativos	Donativos a proyectos acord-				18				
9.4 Instituto Nacional de	es con política de cultura	15	18	29	15	\$7,160.9	\$8,997.7	\$9,315.1	\$7,738.5
Bellas Artes (INBA) Difusión de las artes	Apoyos económicos a OSC	15	18	29	15	\$7,160.9	\$8,997.7	\$9,315.1	\$7,738.5
9.5 Instituto Nacional de Edu-	para difusión de las artes					•	•		
cación para Adultos (INEA) Operación del Consejo Nacional	Instrumentos dedicados al	96	64	63	93	\$650,004.6	\$716,422.3	\$807,078.4	\$823,246.9
de Educación para la Vida y el Trabajo .	combate del rezago educa- tivo.	32	32	31	31	\$80,024.2	\$80,506.9	\$86,690.8	\$80,506.9
Atención a la Demanda de Educación para Adultos	Ampliar la cobertura de la educación para adultos.	32	32	32	62	\$514,837.5	\$635,915.4	\$720,387.6	\$742,740.0
Atención a la Demanda de Educación para Adultos. Ampli- ación Cámara de Diputados.	Ampliación de la cobertura de la educación para adultos.	32				\$55,142.9			
9.6 Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE)		101	113	115	0	\$10,995.3	\$26,290.0	\$45,623.8	\$0.0
Apoyo a Proyectos Juveniles impulso México (ahora Pro-Ju- ventudes)	Convocatoria de Apoyo a Proyectos Juveniles a OSC	84	91	62		\$7,175.3	\$6,315.8	\$4,465.5	
Asociacionismo Juvenil Encuentros Juveniles	Fortalecer OSC que trabajan con jóvenes. Espacios de diálogo	10	2	34		\$1,500.0	\$650.0	\$23,168.4	
Enlace con organizaciones	Vinculación con organi-	4				\$1,650.0			
civiles Formación y acompañamiento	zaciones de la sociedad civil Formación y acompañamien-	2				\$670.0			
. ormacion y acompaniumento	to a OSC. Impulso a la inserción					7010.0			
Inserción social y laboral.	económica y social a través del empleo y la generación de ingreso.		9				\$14,384.0		
Fomento a la organización juvenil	Impulso al asociacionismo juvenil.		10	13			\$4,440.2	\$6,740.3	
Coordinación sectorial	Convenio de colaboración con OSC		1				\$500.0		
Apoyo específico	Eco-film Festival			1				\$105.0	
Campaña Conciencia 0 a 100 Consultoría para revisión,	Campaña específica			2				\$8,144.6	
determinación y efectividad de indicadores.	Convenios con OSC			3				\$3,000.0	
9.7 Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA)		155	148	291	190	\$287,726.3	\$307,220.3	\$911,619.5	\$911,753.5
Oficialía Mayor Oficialía Mayor	Donativos diversos Donativos etiquetados	67 0	8 34	188.0	20 85.0	\$226,462.7 \$0.0	\$56,985.5 \$188,250.0	\$846,727.4 \$0.0	\$145,865.9 \$690,098.0
Uncialla mayor	Para: Consejo Apoya una Obra	U	34	U	85.0	\$0.0	\$188,250.0	\$0.0	\$670,076.0
Apoyos esporádicos	de Arte, Casa Citlaltépetl, grupos para giras en Unión Europea y a revistas indepen- dientes Edmundo Valadez.	4	0	77	3	\$7,515.3	\$0.0	\$53,895.1	\$441.1
Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	Apoyos para construcción, rehabilitación, remodelación, mantenimiento y equipamiento de sus espacios culturales.	4	3	4	4	\$6,530.0	\$5,100.0	\$6,082.0	\$7,386.0
Fondo de Apoyo a Comunidades para la Restauración de Mon- umentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)	Apoyos para rehabilitación, restauración y/o conser-vación de monumentos y bienes artísticos.	15	17	22	14	\$7,000.0	\$5,652.2	\$4,915.0	\$5,039.0
Programas del Fondo Nacio- nal para la Cultura y las Artes (FONCA)	México en Escena, Teatros para la Comunidad Teatral, Proyectos y coinversiones culturales, Apoyos Especiales	65	86	0	64	\$40,218.3	\$51,232.6	\$0.0	\$62,923.5
Secretaría de Energía	cartarares, ripoyos especiales	11	0	10	7	\$47,276.0	\$0.0	\$33,247.0	\$35,243.3
Petróleos Mexicanos (PEMEX)	Donativos a diversas OSC	11		10	7	\$47,276.0		\$33,247.0	\$35,243.3
Secretaría de Relaciones Exteriores		0	1	1	0	\$0.0	\$500.0	\$500.0	\$0.0
Convenio de colaboración	Apoyo para proyecto Meso- americano de intercambio académico		1	1			\$500.0	\$500.0	
Instituto Mexicano del Seguro Social		3	4	5	5	\$5,810.5	\$6,050.0	\$17,050.0	\$12,275.7
Fomento a la salud PREVE- NIMSS-MUNJP	Donativos para comisiones mixtas de PREVENIMSS MUNJP	1	1	1	1	\$5,210.5	\$5,250.0	\$5,250.0	\$5,210.0
Donativos	Para programas de activi- dades de asociaciones gre- miales y médicas y Fundación IMSS.	2	3	4	4	\$600.0	\$800.0	\$11,800.0	\$7,065.7
Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado		6	3	4	0	\$6,500.0	\$2,400.0	\$2,750.0	\$0.0
Donativos	Donativos a diversas Aca- demias y Fundaciones	6	3	4		\$6,500.0	\$2,400.0	\$2,750.0	
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CO- NACYT)	,	0	7	0	32	\$0.0	\$7,102.1	\$0.0	\$248,344.1
Apoyos institucionales para actividades científicas / Fo- mento Regional para desarrollo científico	Apoyos a instituciones científicas.		7		32		\$7,102.1		\$248,344.1
TOTALES		6028	5315	5716	3513	\$3,993,078.6	\$4,760,612.6	\$6,249,063.2	\$5,409,009.8



Dependencia – programa o acción	DIVULGACIÓN SOBRE LA OFERTA DE LOS APOYOS: amplia publicidad de los apoyos, que garantice que todas las OSC dedicadas a temas relacionados cuenten con información sobre la oferta de financiamiento y conozcan las reglas y formas para solicitarlos.	REGLAMENTACIÓN PARA EL EJERCICIO DEL RECURSO PÚBLICO: que cuente con mecanismos imparciales para la selección de las propuestas, que se especifiquen los montos de los apoyos y los mecanismos para informar sobre el uso del recurso.	CERTIDUMBRE SOBRE APOYOS Y ACCIONES DE TRANSPARENCIA: que las convocatorias se emitan con regularidad y que cuenten con presupuesto suficiente. Que se publiquen los resultados del ejercicio y las evaluaciones de la acción o programa.
	SECRETARÍA DE MEDIO) AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	
SEMARNAT- Programa de Educación ambiental	Subsidios no sujetos a reglas de operación, cuenta con Lineamientos y emite convocatoria pública. Los documentos son suficientemente claros respecto a montos máximos y mínimos, criterios para la participación y para la selección.	Comité de evaluación y dictaminación interno, en colaboración con representantes de SEP. Los plazos para ejecución del proyecto son viables (calendario escolar). Los beneficiarios entregan informes mensuales de cada ejercicio fiscal. Los plazos son claros en los lineamientos y convocatoria.	No se publican los convenios de colaboración. Se publica la lista de instituciones beneficiadas el año anterior, con nombre y monto. No se encontraron evaluaciones externas. El programa inició en 2006, en algunos años no se emitió convocatoria y no hubo apoyos por falta de presupuesto. Participan pocas OSC.
Programa de subsidios a OSC	Son subsidios no sujetos a reglas de operación, cuenta con Lineamientos y se emite convocatoria pública. Son claros los criterios para solicitar apoyo, para la elaboración y selección de las propuestas. Se especifican montos.	Comité dictaminación interno (de 7 a 10 personas de la Secretaría y de los organismos del sector). El plazo para ejecutar los proyectos es de 6 meses y lo sabe de antemano el beneficiario. OSC apoyadas deben presentar tres informes bimestrales y uno final.	No se publican convenios de colaboración. Se publica lista de OSC beneficiadas en ejercicio anterior, con montos y nombres. El programa está sujeto a evaluación externa encargada por Coneval. Antes del 2013, la dependencia otorgaba los subsidios a grupos de mujeres o indígenas directamente. Desde 2014 lo hace mediante una OSC que elabora el proyecto para trabajar con esta población como beneficiaria.
Donativos	No hay convocatoria ni lineamientos. Por unos años se otorgó a través de Oficialía Mayor y la Oficina del Titular, actualmente se otorgan mediante Dirección de Comunicación Social. No existen criterios sobre montos máximos y mínimos, tampoco para la participación ni para la selección de propuestas.	No se publican las OSC beneficiadas, pero sí se entrega información si se solicita vía INFO- MEX. Los apoyos se otorgaron a Fundación Azteca y Fundación Televisa, con montos elevados (más de la media) para sus publicaciones y campañas ambientales. La decisión para otorgar el apoyo la toman los funcionarios.	Se elaboran convenios de colaboración con los beneficiarios y estos han sido renovados para las dos beneficiarias, al menos desde 2009. No se publican listas de OSC beneficiadas. No se realiza evaluación externa de la acción.
Subsidios del Consejo Nacional de Biodiversidad	CONABIO emite varias convocatorias en las que pueden participar investigadores, consultores u OSC. La dependencia específica las necesidades y las instancias solicitantes presentan propuestas, con presupuesto. En los términos de referencia son claros los criterios para la presentación de propuestas.	Son claras las reglas y los mecanismos de selección de las propuestas, mediante dictaminación interna. Son claros los plazos de ejecución de los proyectos y los mecanismos para la ejecución de las propuestas aprobadas.	Se publican los resultados de la selección de propuestas, los resultados de los proyectos y la lista de proyectos beneficiados con nombre y monto.
Unidad de Manejo Ambiental	Son subsidios, cuenta con Lineamientos y emite convocatoria pública. Se dirige a grupos sociales pero se pueden otorgar a OSC que elaboren y conduzcan proyectos con la población de las UMA. Los criterios para la participación y para la selección son claros. Se especifica monto máximo.	Dictaminación interna. El plazo de ejecución vence el 31 de diciembre. Hay plazos para publicación y cierre de convocatoria. No hay plazos para dictamen y entrega de recursos.	Se publica lista de beneficiarios desde 2010, con nombres y montos. En portal hay informes del programa de 2010 a la 2013.
Comisión Nacional de Áreas Nacionales Protegidas (CONANP) Programa de conservación de especies en riesgo (PROCER)	Es programa de subsidios, tiene lineamientos y emite convocatoria pública. Se dirige a personas físicas, instituciones de investigación o a OSC que realicen acciones o estudios de investigación o conservación de los ecosistemas y su biodiversidad. Se anexan a la convocatoria los formatos para presentación de proyectos y para la comprobación de los recursos. Cada año, la CONANP elabora términos de referencia, según los temas que preocupan a las distintas áreas de la dependencia. Con base en los TIR, las instituciones solicitantes elaboran planes de trabajo. Son claros los criterios para la participación y selección de proyectos así como los montos que se pueden solicitar.	Hay un monto máximo del apoyo y se pide que incluyan presupuesto solicitado y monto con el que cuenta el solicitante (coinversión). Dictaminación interna: por funcionarios locales y federales. Se establecen plazos para los procedimientos, pero la dependencia puede emitir la convocatoria hasta junio y los recursos sólo se pueden ejercer antes del 31 de diciembre. Las fechas de emisión varían año con año, no se especifica calendario de ejecución de recursos.	En los años 2010, 2011 y 2012 SEMARNAT reportó apoyos de un programa en cada año. En 2013, reportó apoyos de los tres programas. Los programas están sujetos a evaluación externa, por encargo de CONEVAL. Se publican algunas evaluaciones y padrón de beneficiarios.
Comisión Nacional de Areas Nacionales Protegidas (CONANP) Programas de manejo de ANP (PRONANP).	Es programa de subsidios, tiene lineamientos y emite convocatoria pública. Se dirige a personas físicas, instituciones de investigación o a OSC que realicen acciones o estudios de investigación o conservación de los ecosistemas y su biodiversidad. Se anexan a la convocatoria formatos para presentación de proyectos y para la comprobación de los recursos. Cada año, la CONANP elabora términos de referencia, según los temas que preocupan a las distintas áreas de la dependencia. Con base en los TIR, las instituciones solicitantes elaboran planes de trabajo. Son claros los criterios para la participación y selección de proyectos así como los montos que se pueden solicitar.	Hay un monto máximo del apoyo y se pide que incluyan presupuesto solicitado y monto con el que cuenta el solicitante (coinversión). Dictaminación interna: por funcionarios locales y federales. Se establecen plazos para los procedimientos, pero la dependencia puede emitir la convocatoria hasta junio y los recursos sólo se pueden ejercer antes del 31 de diciembre. Las fechas de emisión varía año con año, no se especifica calendario de ejecución de recursos.	En los años 2010, 2011 y 2012 SEMARNAT reportó apoyos de un programa en cada año. En 2013, reportó apoyos de los tres programas. Los programas están sujetos a evaluación externa, por encargo de CONEVAL. Se publican algunas evaluaciones y padrón de beneficiarios.
Comisión Nacional de Areas Nacionales Protegidas (CONANP) Programa de monitoreo biológico (PROMOBI).	Es programa de subsidios, tiene lineamientos y emite convocatoria pública. Se dirige a personas físicas, instituciones de investigación o a OSC que realicen acciones o estudios de investigación o conservación de los ecosistemas y su biodiversidad. Se anexan a la convocatoria los formatos para presentación de proyectos y para la comprobación de los recursos. Cada año, la CONANP elabora términos de referencia, según los temas que preocupan a las distintas áreas de la dependencia. Con base en los TIR, las instituciones solicitantes elaboran planes de trabajo. Son claros los criterios para la participación y selección de proyectos así como los montos que se pueden solicitar.	Hay un monto máximo del apoyo y se pide que incluyan presupuesto solicitado y monto con el que cuenta el solicitante (coinversión). Dictaminación interna: por funcionarios locales y federales. Se establecen plazos para los procedimientos, pero la dependencia puede emitir la convocatoria hasta junio y los recursos sólo se pueden ejercer antes del 31 de diciembre. Las fechas de emisión varía año con año, no se especifica calendario de ejecución de recursos.	En los años 2010, 2011 y 2012 SEMARNAT reportó apoyos de un programa en cada año. En 2013, reportó apoyos de los tres programas. Los programas están sujetos a evaluación externa, por encargo de CONEVAL. Se publican algunas evaluaciones y padrón de beneficiarios.
		ARÍA DE GOBERNACIÓN	
SEGOB- Convocatoria del Sistema Nacional de Prevención de la Violencia	No cuenta con ROP ni lineamientos, pero se emite convocatoria pública en la que se especifican claramente los criterios para la presentación y selección de los proyectos, y los montos definidos por modalidad de apoyo. Se dirige a OSC o instituciones de educación superior que trabajen en la prevención social de la violencia y la delincuencia.	No hay fecha de emisión de la convocatoria y tampoco para la entrega de recursos o la finalización de proyectos. Dictaminación mixta, un grupo revisor (integrado por 10 personas), participan dos asesores externos especialistas que tienen voto. En la convocatoria se publican los nombres de los integrantes del grupo. No es claro el periodo de ejecución de los proyectos.	La emisión de convocatoria inició en 2011. Se ha lanzado todos los años (menos 2013) por falta de presupuesto. Ese año se apoyaron (con presupuesto de una partida de ayudas extraordinarias) a OSC que habían sido apoyadas, para que dieran continuidad a sus proyectos, también para esa selección hubo convocatoria.
		ETARÍA DE ENERGÍA	
Donativos de Pemex	La dependencia ha elaborado varios acuerdos sobre criterios y lineamientos para los donativos y son públicos. No emite convocatoria. No hay montos determinados para los apoyos. Se apoyan proyectos para realizar en zonas prioritarias de PEMEX. Se establecen condiciones para las actividades financiadas: que se realicen en dichas zonas y que ayuden a mejorar la relación de la empresa con la comunidad. Por ser generales, los criterios de participación y selección de las propuestas no son suficientemente claros No hay calendario de recepción de solicitudes, se reciben durante todo el año.	No hay dictaminación, la decisión la toma un grupo de funcionarios de Gerencia Desarrollo Social. No se publican resultado. Son claras las responsabilidades de los participantes: deben entregar informe de actividades y otro financiero. Hay un formato para reportar y guía de llenado del formato. La dependencia puede llevar a cabo visitas de verificación. No especifica duración de la ejecución de proyecto, pero el ejercicio debe terminar el 31 de diciembre	Los donativos se entregan cada año (desde hace varios años). Está sujeto a auditorías ASF, institución que ha hecho recomendaciones, éstas se incluyen en informes de PEMEX. No se publican convenios con instancias apoyadas, pero sí la lista de instituciones beneficiadas por varios años, con monto y nombre. Hay algunas diferencias entre la información de beneficiarios publicada en portal y lo que PEMEX ha reportado al INDESOL. Algunas de las OSC apoyadas que reportan en portal no tienen CLUNI.
	SECRETARÍ	A DE EDUCACIÓN PÚBLICA	
Donativos de Oficialía Mayor.	No emite convocatoria pública. No cuenta con lineamientos, los procedimientos se basan en lo establecido en el Manual de procedimientos de la Oficialía Mayor. Una vez que las OSC se acercan, se les señalan los criterios para la elaboración de los proyectos.	Las solicitantes deben presentar un proyecto, según criterios generales establecidos por la SEP. No hay comité dictaminador, la decisión la toman los funcionarios. No es claro el tiempo de ejecución del proyecto ya que depende de la fecha en que se entreguen los recursos, estos se deben ejecutar antes del 31 de diciembre, excepto en casos en que los proyectos que se llevan a cabo en escuelas, que se pueden realizar durante el ciclo escolar. Deben presentar informe parcial y final y comprobación de gastos.	Se publican las OSC beneficiadas cada año sin monto. Se publican también los convenios de colaboración efectuados, en los que se puede conocer el monto.
CONACULTA		Antes de 2013 las OSC presentaban proyectos a Conaculta y eran seleccionados por un	Se publican listas de beneficiarios de donativos, con montos (etiquetados y no etiquetados).
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Donativos	No se emite convocatoria pública. En 2007 y en 2011, la dependencia elaboró lineamientos generales, pero a partir de 2014 no aplican porque todos los donativos llegan etiquetados por la Cámara de Diputados. Sólo se aplican en lo correspondiente a la operación de los recursos. No se definen montos de los apoyos en los lineamientos y el rango de los apoyos es muy amplio. Se publica una guía y formato para elaborar proyectos y formato para comprobación.	comité interno. Ahora también elaboran y presentan un proyecto, pero no hay proceso de selección, ya que solo lo presentan las OSC a las que se les han etiquetado recursos en el PEF. En las oficinas de Conaculta hay una ventanilla para el "Programa de donativos para proyectos culturales de la Cámara de Diputados" en donde se recibe documentación de OSC y se da seguimiento a entrega y comprobación de recursos. El plazo para la ejecución de los recursos dependen de la fecha en que se entreguen los recursos y debe concluir el ejercicio el 31 de diciembre.	Por ejemplo, en 2013 recibieron donativos etiquetados 132 asociaciones civiles, fundaciones y fideicomisos, los montos van de 800 mil pesos a 61 millones de pesos. Respecto a donativos no etiquetados para 2013, se otorgaron a 39 asociaciones civiles y fideicomisos y los montos van de 300 mil a 30 millones de pesos. Actualmente todos los donativos de CONACULTA son gestionados en Cámara de Diputados. Los donativos destinados a infraestructura cultural (que antes se otorgaban a través de CONACULTA) ahora son gestionados por la SHCP, esta dependencia no informa a INDESOL.
CONACULTA. Fondo de Apoyo a las comunidades para la restauración de monumentos y bienes artísticos de propiedad federal FOREMOBA.	Los recursos son subsidios y cuenta con reglas de operación. Emite convocatoria pública. Los montos de los apoyos están determinados y se especifica que son complementarios a la coinversión del solicitante. Se establece que la convocatoria se emitirá en el primer trimestre,	En ROP son claros las fechas para los procedimientos de solicitud. Existe una comisión dictaminadora (externa) integrada por cinco especialistas nombrados para cada periodo e invitados por Titular del Programa. Son claros los criterios de selección de los proyectos. Se integra un comité ejecutivo (interno) para dar seguimiento. Se realizan visitas a los proyectos para verificar. No es claro el calendario de entrega de recursos pero el ejercicio debe concluir el 31 de diciembre.	Los beneficiarios pueden solicitar por dos años seguidos. En 2012 se apoyaron 87 proyectos, con 276 millones de pesos; 22 de ellos fueron de OSC con 4,915 mil pesos. El programa está sujeto a evaluaciones externas por encargo de CONEVAL. Inició en 2002, se publican en portal lista de beneficiarios para todos los años, con monto.
CONACULTA. – Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural delos Estados (PAICE)	Los recursos son subsidios y cuenta con reglas de operación desde 2002. Se emite convocatoria pública. Se especifican los montos que son complementarios de coinversión del solicitante.	En las reglas de operación y en la convocatoria son claras las modalidades para el apoyo y los procedimientos para solicitarlo. Existe un comité dictaminador interno, pueden invitar especialistas, pero no tendrán voto. Se integra un comité mixto de seguimiento, en donde también participa la OSC beneficiada y ejecutora y otras OSC especialistas. No es claro el plazo de ejecución, ya que dependerá de la fecha en que se entreguen los recursos y el ejercicio debe concluir el 31 de diciembre.	Programa sujeto a evaluación externa por encargo de CONEVAL. En 2013 en total el PAICE apoyo 305 proyectos y entregó 106 millones de pesos; de estos, sólo cuatro fueron de OSC, que recibieron en conjunto 7, 386 mil pesos. El programa inició en 1997 y desde 2002, cuenta con ROP. Se publican en portal resultado de dictaminación y listas de beneficiarios para todos los años, con monto.
Programas del FONCA -CONACULTA Programa de apoyo a grupos profesionales de artes escénicas. Mexico en Escena, Programa de Fomento a Proyectos y Coinversiones Culturales, Teatros para la Comunidad Teatral (en coinversión con IMSS), Programa de Apoyos especiales y Programa Edmundo Valadez.	El Consejo emite reglas de operación para todos los programas del FONCA, pero son muy generales. Para cada programa se emite una convocatoria pública, ésta es suficientemente clara sobre los montos, las modalidades, las características de los solicitantes, los criterios de participación y de selección.	Los apoyos se dirigen a grupos de artistas que pueden estar constituidos como persona moral. La convocatoria es clara en los plazos de ejecución. Algunos apoyos son mayores si la trayectoria del grupo es mayor, van de uno a tres años y los solicitantes pueden volver a concursar con proyectos de continuidad. Se especifican los plazos de ejecución, en algunos casos, van de abril a marzo (dos o tres años). Se integra una comisión de selección por especialistas invitados por funcionarios del FONCA.	Se elaboró un código de ética para dictaminadores de programas de FONCA. Se publican las actas de dictaminación con firmas y nombres de dictaminadores. Hay un sistema en el que se publica la información de todos los programas de FONCA, para casi todas las emisiones.
Instituto Mexicano de Cinematografía-Donativos	Son donativos y se publica convocatoria. Cada año se elaboran lineamientos para la asignación. No se definen los montos de los apoyos, dependerán de cada proyecto.	No se especifica calendario de ejecución. La convocatoria se publicará el último trimestre de cada año, los solicitantes tienen un plazo de 15 días para presentar proyecto. No pueden iniciar hasta que reciban los recursos. Hay comité dictaminador interno, que puede tener invitados, con voz y sin voto.	Se publican los lineamientos en internet, pero no la lista de beneficiarios ni evaluaciones u otra documentación relacionada. Sólo reporta apoyos entregados en 2013.
INBA-Difusión de las artes	Apoyos económicos para difusión de las artes. No se emite convocatoria, ni cuenta con reglas de operación o lineamientos.	No se publica información sobre los apoyos en el portal. Apoyos a organización de festivales, ediciones, etc.	No se publica información sobre los apoyos en el portal. Los recursos destinados a estos apoyos se han mantenido en alrededor de 7 millones de pesos, varía el número de OSC apoyadas, entre 15 y 29.
	SECI	RETARÍA DE SALUD	
Secretaría de Salud. Centro Nacional para la Prevención y Control de VIH - SIDA (CENSIDA). Estrategias de prevención ante VIH y SIDA	Cuenta con lineamientos. Se publica convocatoria en la que se especifica el monto total a repartir, montos máximos por categorías y los criterios para la participación. Los apoyos se dirigen a instituciones académicas y a OSC constituidas.	Se conforma un Comité de Revisión y Recomendación de Proyectos mixto. Se publican los resultados de la dictaminación y los plazos para modificar los proyectos de acuerdo con las recomendaciones. La ejecución del proyecto, ministraciones y entrega de reportes (mensuales/bimestrales) depende de la categoría. El ejercicio de los recursos varía según el proyecto pero el último día para entregar informe final es el 25 de noviembre. Existen guías y mecanismos claros sobre responsabilidades de OSC. Existe un comité de	La primera convocatoria se emitió en 2006. Actualmente se reciben en promedio 400 solicitudes y se apoyan alrededor de 80 (en 2012 sólo se apoyaron a 28 porque el presupuesto fue de la mitad). No se requiere coinversión. Se publica una ficha técnica de los convenios que se establecen con las OSC que incluye la vigencia del proyecto, monto y objeto del proyecto. La convocatoria de 2013 establecía más de 101 millones disponibles, pero sólo se ejercieron 63. La dependencia ofrece capacitación a OSC para la presentación de los proyectos. El presu-
Secretaría de Salud. Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública. Apoyos a Organizaciones de la Sociedad Civil sin Fines de Lucro	Son donativos y para su asignación se emite convocatoria pública cada año. Los criterios para la participación son claros, se cuenta con un mes para elaborar y presentar el proyecto, junto con la documentación requerida.	evaluadores externo conformado por miembros de academia, OSC y la APBP. La dependencia debe notificar sobre los resultados antes del 15 de octubre. Los proyectos pueden durar de cuatro meses a un año y el apoyo puede ser de hasta 250 mil pesos o el 50% de la inversión (son apoyos de coinversión).	puesto del programa es variable: 19 millones en 2010, 173 millones en 2011 y 20 millones para 2013. El número de OSC apoyadas fue estable de 2010 a 2012 (120 en promedio), pero en 2013 sólo se apoyó a 22. Se publica lista de beneficiarios de varios años, con nombres y montos.
Secretaría de Salud. Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva- Para la Profesionalización y el fortalecimiento de refugios para mujeres sus hijas e hijos que viven violencia extrema	Son subsidios y no cuentan con reglas de operación ni lineamientos. Cada año se elabora normatividad y se incluye en la convocatoria que se publica para instituciones públicas o privadas que operan este tipo de refugios. En la convocatoria son claros los requisitos de los solicitantes, se anexa formato para elaboración de las propuestas. No es claro el calendario, sólo se señala que la notificación de resultado será 90 días después del cierre de la convocatoria. No se especifican monto de los apoyos,	Se establece un grupo evaluador mixto. No se especifican plazos para el ejercicio de los recursos. No se indica fecha de cierre del ejercicio.	No se publican lista de instancias beneficiadas ni convenios, pero la dependencia los pro- porcionó en respuesta a solicitud de información vía INFOMEX. Más de 80% son las mismas OSC beneficiadas año con año. En 2014 se emitió otro tipo de convocatoria y se apoyaron solo seis OSC con 8,645,000. El rango de los apoyos va de 800 mil a 2 millones de pesos por proyecto. El flujo de recursos creció de 2010 a 2011 y se ha mantenido sin muchos cambios en torno a los 130 millones de pesos que se reparten entre un número muy estable de OSC (33 en

días después del cierre de la convocatoria. No se especifican monto de los apoyos, dependerá del proyecto. En 2014 se emitió convocatoria para proyectos de prevención

de embarazo en adolescencia.

promedio), lo que da un promedio de 4 millones de pesos anuales por OSC.

Es claro el plazo para la presentación de proyectos y documentación. Se publica la lista de

organizaciones seleccionadas. La selección está a cargo de personal de la CDI.

Los apoyos son para los programas de actividades de las instituciones beneficiadas.

Los apoyos son para los programas de actividades de las instituciones beneficiadas.

convocatoria pública y son fondos concursables. Cuenta con comité dictaminador.

Todos los programas de CONACYT cuentan con reglas de operación o lineamientos. Emiten

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE)

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECONOLOGÍA (CONACYT)

nizaciones indígenas e Instituciones académicas. Los requisitos son claros. El Programa

No se emiten convocatorias públicas. Se cumplen los criterios de los lineamientos emiti-

No se emiten convocatorias públicas. Se cumplen los criterios de los lineamientos emiti-

Tres de los siete apoyos se otorgaron a una fundación de asistencia privada

busca promover y fortalecer agendas locales y regionales indígenas. Se definen los

montos de los apoyos.

dos por la SHCP para la entrega de donativos.

dos por la SHCP para la entrega de donativos.

CDI-Proyecto Fortalecimiento de Organizaciones y Agendas Indígenas

Donativos

Donativos

Donativos

tivas y	
LIVAS y	
lades a.c.	

apoyos también fluctúa: entre 15 y 34. No se publican convenios con OSC. No se publican las

Varios apoyos son para comisiones mixtas del programa institucional Premenimss. El resto se

Los beneficiarios son organizaciones gremiales médicas y la Fundación UNAM, para proyectos

Los programas de Conacyt están consolidados y han abierto espacios para instituciones

instancias que han sido apoyadas.

otorgan a asociaciones gremiales médicas.

generales o programas de actividades

ANEXO 3

ACCIONES ESPORÁDICAS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO A ORGANIZA-CIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL PERIODO DEL 2010 AL 2013.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES						
-Comisión Nacional del Agua -Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable	- Dos donativos en 2013 - Donativo de \$5 millones en 2013 para programa piloto de certificación medio- ambiental Eco-School.					
SECRETARÍA DE	E GOBERNACIÓN					
-Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana -Comisión Nacional para prevenir y erradicar la violencia vs las mujeres.	-Consultoría a OSC para la realización de Encuesta Nacional sobre InseguridadUn donativo por \$40 millones de pesos a la Fundación Ver Bien para Aprender Mejor en el año 2013Convenios de colaboración con tres OSC para servicios de consultoría.					
SECRETARÍA DE REL	ACIONES EXTERIORES					
	- Dos apoyos a la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior (ANUIES).					
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL						
	- Apoyo otorgado en 2011, por compromiso presidencial, a 26 OSC ganadoras del concurso Iniciativa México de varias empresas privadas.					
INSTITUTO MEXICA	NO DE LA JUVENTUD					
Se trata de apoyos a OSC para colaborar en acciones del Instituto.	 Encuentros juveniles. Espacios de diálogo Enlace con organizaciones sociales. Formación y acompañamiento. Inserción social y laboral. Fomento a la organización juvenil. Coordinación sectorial. Convenio de colaboración con respaldo en normatividad interna. Apoyo específico para Eco-film Festival. Conciencia 0 100 campaña del Instituto. 					
CONSEJO NACIONAL PARA LA CULTURA Y LAS ARTES						
	 Estímulos públicos a la creación y mecenazgo. Adopta una obra de arte. Un apoyo para otorgar becas a poetas integrantes de una OSC. Apoyos a artistas y creadores 					

MONTO TOAL DE LOS APOYOS ESPORÁDICOS Y NÚMERO DE OSC APOYADAS POR AÑO

	MONTO TOAL (MILES DE PESOS)	OSC APOYADAS
2010	18,835.1	12
2011	82,624.2	47
2012	69,985.0	97
2013	52,726.0	7

