

11  
**ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL  
 Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

*Mónica Tapia Álvarez\**

**CONTENIDO**

Introducción	412
Antecedentes históricos y problemática actual de las osc	413
El papel de las osc en las políticas públicas	420
La relación entre osc y Estado en México	428
Conclusiones	439
Referencias	442

\* Fundadora de Alternativas y Capacidades, A.C.: <mtapia@alternativasociales.org>. Agradezco a Beatriz Campillo, Francisco Morales Camarena y Sergio García las ideas y el diálogo para escribir este capítulo.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha discutido la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la elaboración de las políticas públicas. Entre los principales argumentos destaca que establecer mecanismos de interlocución entre la sociedad civil y el gobierno aumenta la representatividad de la acción gubernamental y vigoriza la vida democrática de las instituciones, fortaleciendo así la gobernabilidad de los países. Asimismo, la participación de los ciudadanos organizados facilita la articulación de las demandas sociales, aumenta la conciencia y las virtudes cívicas de la sociedad en la deliberación de asuntos públicos y obliga a la burocracia a realizar sus trabajos con mayor eficiencia. Todo esto contribuye a hacer más efectivas las acciones de gobierno, bajo una dinámica que favorece la vigilancia, la transparencia y la supervisión ciudadana.

En América Latina, esta participación es aún incipiente, pero gobiernos y OSC empiezan a superar la desconfianza mutua y a desarrollar alianzas para implementar programas sociales, prestar servicios públicos y detonar iniciativas de desarrollo social. En México, en cambio, las organizaciones son poco reconocidas y prevalecen prejuicios arraigados. Ideas como que las OSC son “pura caridad” para calmar la conciencia de los ricos, que son negocios de unos cuantos para evadir impuestos o que son grupos de presión que buscan “sacarle recursos” al gobierno son algunos de estos argumentos negativos, comunes entre la sociedad y la opinión pública. En los últimos años, las OSC han perdido protagonismo político y formas de articulación.

Sin embargo, también son evidentes los límites del Estado y de las políticas gubernamentales para solucionar las grandes problemáticas sociales, como la pobreza y vulnerabilidad en la que vive la mayoría de la población. Los monopolios privados no han sido efectivamente regulados ni el Estado ha mejorado su capacidad recaudatoria frente al capital privado. El Estado por sí sólo no cuenta con las capacidades para enfrentar el subdesarrollo y la desigualdad del país. Evidentemente, las OSC tampoco tienen esta capacidad ni se debe pensar que por medio de la filantropía se logrará una distribución más justa de la riqueza.

En este capítulo, argumento a favor de construir una acción pública, donde las políticas públicas se fijen en conjunto y mediante una sinergia con un sector social no gubernamental que puede ser un aliado efectivo para mejorar las acciones y políticas del gobierno. Construir este espacio público y estas políticas públicas implica no sólo incluir la participación de los ciuda-

danos, sino también trabajar con grupos organizados autónomos, en alianzas de mediano plazo. Estos grupos organizados pueden ser OSC —una denominación positiva que gradualmente ha sustituido el término de organización no gubernamental (ONG)— y organizaciones sociales o de miembros.

En la primera parte se presenta un panorama y las principales problemáticas de las OSC mexicanas. En la segunda, se revisan los principales argumentos de la literatura internacional sobre la colaboración de OSC en políticas públicas, con ejemplos de organizaciones mexicanas. En la tercera, se describen los distintos tipos de relación que las organizaciones mexicanas tienen frente al Estado, buscando caracterizar las tendencias presentes y, sobre todo, las inexistentes frente a las experiencias internacionales. Finalmente, se esbozan algunos retos y recomendaciones para lograr una acción pública y un entorno más favorables para que las OSC incidan de manera más efectiva en políticas públicas.

#### ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LAS OSC

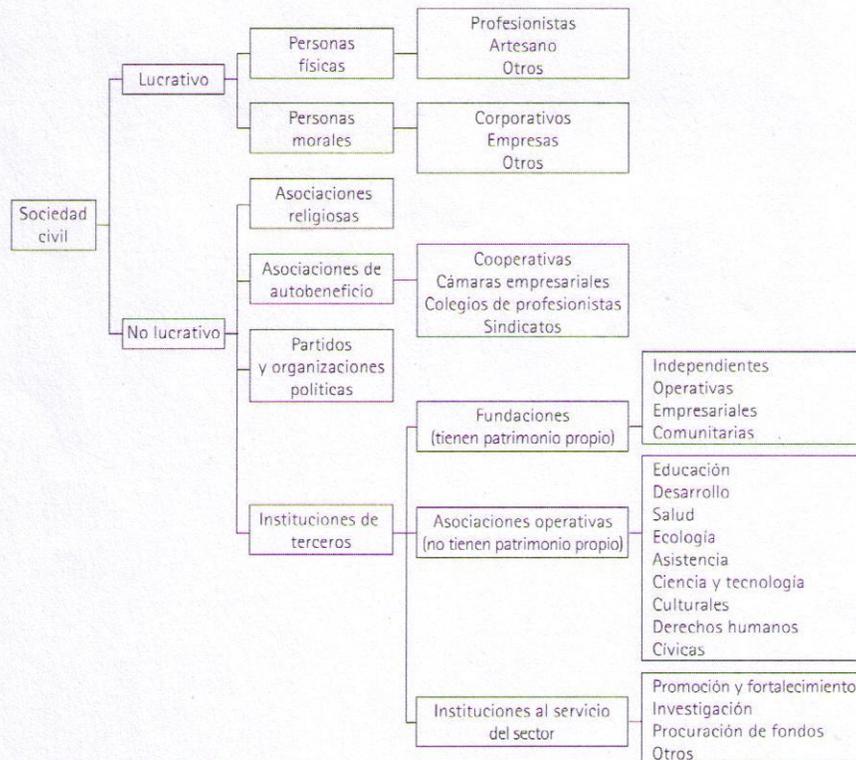
Aunque se ha escrito extensamente sobre las definiciones de sociedad civil y ONG,<sup>1</sup> el siguiente esquema elaborado por el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), en la figura 11.1, es útil para describir ampliamente al sector no lucrativo en México, incluyendo tanto a asociaciones religiosas, organizaciones políticas y de autobeneficio o miembros (clubes, cámaras empresariales, colegios de profesionistas, sindicatos y cooperativas) como a organizaciones de servicios a terceros, que incluyen a fundaciones, OSC (llamadas en el esquema de Cemefi “asociaciones operativas”) e instituciones fortalecedoras o de servicios al sector.

En este artículo me referiré al subconjunto de las organizaciones de servicios a terceros como OSC, aunque en ocasiones también haré referencias a las organizaciones de autobeneficio o de miembros.<sup>2</sup>

Según Verduzco, List y Salamon (2001), el sector no lucrativo en México es uno de los más pequeños del mundo, ya que contribuye solamente

<sup>1</sup> Véanse Korten, 1990; Clark, 1991; Carroll, 1992; Salamon y Anheier, 1992; Diamond, 1994. Para México, véanse FAM, 1995; Olvera, 1999, 2003 y 2004; Canto, 2004; Verduzco, 2003; Torres, 1998, y Méndez, 1996, entre otros.

<sup>2</sup> Para un mejor entendimiento de las características y diferencias entre las OSC y las organizaciones de autobeneficio o de miembros, también llamadas en México “organizaciones sociales”, véase Carroll, 1992.



Fuente: Cemefi, 2000: 1.

Figura 11.1. Sociedad civil, sector no lucrativo y osc en México.

con 0.5% del PIB y representa 0.4% del empleo no agrícola, mientras que otros países con igual o menor desarrollo aportan mayores porcentajes (Brasil, 2.2% del empleo; Perú, 2.4%; Argentina, 3.7%).<sup>3</sup> Esto es más inquietante si se considera que estas cifras incluyen no sólo a las OSC (de servicios a terceros), sino a todo el sector no lucrativo, que comprende el empleo de sindicatos, el sector educativo y las asociaciones de profesionistas.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Se pueden encontrar otras cifras representativas del sector no lucrativo en el mundo en Salamon, Sokolowski y Lista, 2003.

<sup>4</sup> Estas cifras son aproximaciones con diversas dificultades metodológicas, debido a que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a la fecha no cuenta con instrumentos que permitan medir con mayor precisión el tamaño del sector (Verduzco, 2003).

Con respecto a las fuentes de financiamiento del sector mexicano, los recursos autogenerados (cuotas, ventas de productos y bienes) componen 85% del financiamiento de las organizaciones no lucrativas, mientras que el financiamiento público es cercano a 8.5% y las donaciones representan sólo 6.5% de sus recursos. Comparativamente, alrededor del mundo, los recursos autogenerados son en promedio sólo 50%, mientras que la filantropía representa 11% y el financiamiento público contribuye con un porcentaje mucho mayor (40%) a las finanzas de las OSC (Verduzco, List y Salamon, 2001; García *et al.*, 2007).

Se pueden ubicar tres tendencias que han confluído a crear un sector de OSC diverso y plural en México, dividido por el propio marco legal, su financiamiento y, sobre todo, el origen histórico y las diferencias ideológicas.<sup>5</sup> En primer lugar, el sector asistencial tiene sus orígenes en las instituciones surgidas de la Iglesia y sus benefactores desde la Colonia. Esto se reflejó en la construcción y operación de hospitales, casas de cuna y colegios, así como montepíos que prestaban a los más humildes con una prenda como garantía y donaban las utilidades de estas operaciones a las propias instituciones de beneficencia.<sup>6</sup>

A raíz de las reformas seculares del siglo XIX y los años veinte, este sector pasó a ser supervisado por las Juntas de Asistencia Privada, en el ámbito estatal, con cierta intervención gubernamental en la supervisión y el gobierno interno de estas organizaciones. Este sector de OSC se ha caracterizado por utilizar como figura jurídica la de Institución de Asistencia Privada (IAP), que generalmente ha contado con el estatus de donataria autorizada para recibir donativos deducibles de impuestos y atiende con servicios y protección a un sector muy vulnerable.<sup>7</sup> Estas organizaciones han solicitado fondos de individuos y empresas, aunque en buena parte sus prácticas de recaudación se han basado en las relaciones públicas de sus patronatos, más que en propuestas profesionales con alto impacto social. Además, han tenido acceso a recursos de instituciones como la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública (y sus equivalentes estatales) y el Nacional

<sup>5</sup> Olvera (2003) añadiría que la sociedad civil es contradictoria y en ella se reflejan diversos intereses contrapuestos que llevan a fuertes pugnas. Ésta es una crítica a la idea de que la sociedad civil es homogénea, donde prevalecen los valores cívicos y democráticos.

<sup>6</sup> Véanse Aguirre, García y Valero, 2002; Guadarrama, 2001; Fuentes, 1998, y Arrom, 2005.

<sup>7</sup> Más abajo se explica con mayor detalle este estatus y sus implicaciones.

Monte de Piedad, así como otras instituciones donantes privadas que han exigido como requisito la figura de IAP para otorgar financiamientos.

En segundo lugar, durante el régimen posrevolucionario, el sector de las organizaciones sociales —con un perfil de organizaciones de autobeneficio o de miembros— sirvió para canalizar beneficios públicos según una lógica clientelar. Aquellos líderes y organizaciones que apoyaban al PRI tuvieron acceso privilegiado a programas y recursos gubernamentales, mientras que las OSC y organizaciones sociales independientes fueron excluidas de estos beneficios públicos, con frecuencia sufriendo represión y hostigamiento del gobierno. La variable política era el criterio más importante de inclusión y, en este contexto histórico, no era raro que las organizaciones dependieran únicamente de los recursos gubernamentales y sus conexiones políticas, intercambiando votos y control político por apoyos del gobierno.

En tercer lugar, un número importante de organizaciones civiles y de promoción del desarrollo tuvo su origen en movimientos y causas populares de los años sesenta y setenta, tomando fuerza en la década de los ochenta.<sup>8</sup> Estas organizaciones se distinguían por reivindicar los principios de solidaridad y justicia social, oponiéndose al asistencialismo y la caridad que regían como principio en el primer sector de organizaciones ya descrito y por rechazar con desconfianza y recelo los apoyos públicos que exigían la subordinación y el apoyo incondicional del segundo sector de organizaciones.

El carácter antirrégimen que sustentaban muchas de estas organizaciones justificaba su carácter informal, lo cual formaba parte de la mística del desarrollo alternativo que promovían. Muchas de ellas decidieron trabajar al principio sin constituirse legalmente, con apoyo del financiamiento internacional que no lo estableció como requisito. Después, en su mayoría se constituyeron bajo la figura jurídica de asociación civil (A.C.), que permitía mayor autonomía en sus órganos de dirección porque no tenía la supervisión de las IAP, nombradas por los gobiernos estatales. Sin embargo, a pesar de estar constituidas legalmente no cumplían con todas las disposiciones marcadas por la ley, como protocolizar sus documentos, pagar impuestos o presentar declaraciones fiscales anuales, entre otras.

<sup>8</sup> Para un recuento histórico de este proceso, véase Hernández y Fox, 1995; Olvera, 2003; Reygadas, 1998; Cadena, 2004; Tarrés, 1998; Ávila, 1998, y una serie sobre ONG de los sesenta (Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997), entre otros.

Durante los años ochenta y noventa, este sector progresista se convirtió en el referente político que lideró la defensa del voto, de las elecciones competitivas, de la cobertura equitativa de las campañas por los medios de comunicación y el “blindaje” de los programas sociales, descritos más abajo. Buena parte de estas OSC se sostenían por el financiamiento internacional, que a mediados de los noventa se fue reduciendo sin que otras opciones de financiamiento estuvieran disponibles. Estas organizaciones comenzaron a sufrir un severo “empobrecimiento”, que las llevó a recortar programas, personal y salarios o, en el mejor de los casos, a depender de un solo donante internacional.<sup>9</sup>

Durante la década de los noventa, ante la crisis de los mecanismos tradicionales de representación ciudadana, la erosión del autoritarismo y el desmantelamiento del Estado, la “sociedad civil” se concebía con un papel protagónico en la arena pública y se proyectaba la imagen de un sector en crecimiento e influyente en las políticas y la transición democráticas (véase Méndez, 1996 y Reygadas, 1998). Lo cierto es que durante la primera década del presente siglo, junto con la alternancia política, la mayor democratización y una evaluación más realista de las capacidades del Estado, no existe un sector de OSC fuerte ni protagónico; tampoco influyente, pues aunque algunas políticas públicas provinieron en algún momento de la sociedad civil, no ha perdurado su capacidad de incidencia de manera sostenible. En estos años, hemos aprendido que realmente hay pocas organizaciones formales que sobrevivan y se consoliden tras un periodo de varios años, su distribución en el territorio es sumamente desigual<sup>10</sup> y, sobre todo, las tres corrientes mencionadas han convergido en un sector de OSC muy fragmentado, con una gran dispersión en su marco legal y figuras jurídicas. El “sector” —si se puede llamar así— está dividido por historia, ideología, valores, cultura política y enfoques, con diversidad en sus causas y acceso diferenciado a financiamientos.

Una tendencia actual es el alto crecimiento de OSC, mostrado por los datos de los dos principales registros federales compilados por García *et al.* (2009) en la gráfica 11.1.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Para un recuento de estos procesos en América Latina, véase Shepard, 2003.

<sup>10</sup> En el Distrito Federal, por ejemplo, se concentra más de 30% de las donatarias autorizadas y 24% de las Cluni, mientras que estados como Quintana Roo, Zacatecas, Tlaxcala, Tabasco, Campeche (entre otros) no rebasan 2% (García *et al.*, 2009).

<sup>11</sup> De donatarias autorizadas del SAT y del Registro Federal de OSC, de la Comisión de Fomento, que otorga la Cluni (Clave Única de Inscripción).



\* De las 8 063 organizaciones con Cluni de 2008, 2 046 reportan ser donatarias autorizadas.  
Fuentes: SAT, Donatarias autorizadas e Indesol, 2007 (noviembre) y 2008 (noviembre), compilado en García *et al.*, 2009.

**Gráfica 11.1.** Número de organizaciones inscritas en registros de donatarias autorizadas y en el federal de osc en México.

Sin embargo, detrás de este crecimiento existe también una alta “mortalidad” de organizaciones<sup>12</sup> e improvisación en buen número de ellas. Las causas de estos cortos ciclos de vida e improvisación están en la alta competencia por los limitados recursos financieros disponibles, la falta de acceso público y transparente a financiamientos que permitan desarrollar y profesionalizar su trabajo, y un marco regulatorio de requisitos legales y fiscales complejos que las organizaciones tienen dificultades para cumplir.

La falta de visibilidad, la desconfianza y los modelos existentes de procuración de fondos —con estereotipos y mensajes lastimosos, opuestos a la dignidad de las causas sociales que las OSC defienden— han limitado el financiamiento y la filantropía institucionalizada; particularmente el sector progresista ha sido el más reacio a buscar donativos particulares y financiamientos privados. Para que una sociedad civil crezca y sea vigorosa, debe existir una contraparte de instituciones donantes (gobierno y privados) que aporten recursos para que las OSC sobrevivan y se consoliden. En México hay pocas fuentes de recursos nacionales que financien por medio de convocatorias o

<sup>12</sup> El registro federal de osc reporta más de 2 000 organizaciones que no han enviado su informe anual de 2007, cifra que podría considerarse como un dato aproximado de esta “mortalidad”.

hagan visible sus recursos disponibles y los procedimientos para solicitarlos. Una buena parte de los recursos públicos se sigue otorgando mediante decisiones discrecionales, sin procedimientos institucionalizados ni transparentes<sup>13</sup> y la mayoría de los recursos privados se asignan con base en las relaciones personales y la confianza de la “organización previamente conocida”.<sup>14</sup>

La filantropía o las donaciones que los mexicanos realizan, generalmente, van directamente a una persona necesitada (79%) o limosnas, mientras que sólo 13% canaliza esta ayuda por medio de instituciones u organizaciones (Layton, Ablanedo y Moreno, 2008). Como estos autores mencionan: “la solidaridad está allí, pero se encauza frecuentemente por vías informales” (Layton *et al.*, 2008: 7). A su vez, Johnson, Johnson y Kingman (2004) han dicho sobre países como México: “Desafortunadamente, los esfuerzos iniciales por construir una sociedad civil no habían sido acompañados por esfuerzos similares para construir y fortalecer el financiamiento local. Hasta el inicio de los noventa se puso suficiente atención en desarrollar los recursos locales para sostener la ola de nuevas organizaciones no lucrativas” (Johnson, Johnson y Kingman, 2004: 7).

Los recursos limitados han llevado a que las OSC vivan en medio de una alta rotación de personal, atrayendo recursos humanos poco calificados y, dada la baja remuneración, tienen pocas posibilidades de retener a su personal más experimentado y calificado.<sup>15</sup> Existen contadísimos programas de formación técnica y universitaria para entrenar y vincular a estudiantes con una trayectoria profesional en el sector, la mayor parte de ellos creados por las propias organizaciones.<sup>16</sup> Las OSC, así, deben pagar por la capacitación de su personal y, dada la alta rotación, constantemente vuelven a capacitar a sus nuevos colaboradores. Ésta es una enorme barrera para su profesionalización, institucionalización y mayor impacto social.

<sup>13</sup> Para un recuento de programas federales dirigidos a OSC y la transparencia de sus procedimientos, véase Tapia y Robles, 2007.

<sup>14</sup> Carrillo, Vargas, Tapia y Layton (2009). El Cemefi (2006) compiló un directorio que recoge solamente 125 instituciones donantes, incluyendo empresas, fundaciones, corporativos, instituciones privadas, familiares y comunitarias.

<sup>15</sup> Los partidos políticos, las fracciones parlamentarias, los gobiernos de alternancia y los institutos autónomos, donde la remuneración es mayor, se han nutrido de muchos ex colaboradores de OSC. Aunque esta tendencia puede tener algunos efectos positivos, también ha implicado una descapitalización de recursos humanos preparados, con liderazgo y conocedores del sector.

<sup>16</sup> Véase Tapia y Carrillo (2008) para una descripción de estos programas y la problemática de la profesionalización y el fortalecimiento de las OSC en México.

Junto con la escasez de recursos disponibles para el sector, hay una falta de entendimiento en cuanto a sus propósitos por el gobierno y la sociedad. No existe un sistema de cuentas nacionales o un registro único que recoja datos actualizados de los aportes de las OSC a la economía y al desarrollo del país, cuántos beneficiarios atienden, etc. Existe desconocimiento y, sobre todo, una enorme desconfianza entre los políticos y el público en general ante iniciativas de acción pública. Entre los medios de comunicación pasa algo similar, ya que son más frecuentes las notas sobre escándalos y abusos, o conceptos y datos erróneos, que reflejan poco conocimiento directo acerca de las OSC.

La fragmentación y divisiones entre organizaciones han impedido reivindicar sus intereses colectivos como sector, visibilizar el trabajo que desempeñan en el desarrollo y bienestar social y, por lo mismo, lograr incentivos, estímulos y apoyos públicos para desarrollar mejor su trabajo. En síntesis, el sector de las OSC está en una etapa de formación, con procesos más sustentables que los de la década de los noventa, por el crecimiento y la diversidad de organizaciones, aunque desigual en diversas regiones, así como el desarrollo de programas de fortalecimiento y profesionalización y una incipiente filantropía con características más endógenas son algunos de los indicadores de este proceso de formación.

#### EL PAPEL DE LAS OSC EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Según la literatura internacional, las OSC pueden convertirse en aliadas de la política pública si cumplen con alguna de las siguientes funciones,<sup>17</sup> explicadas en detalle más adelante:

1. Fomentan la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno.
2. Garantizan los derechos humanos y el Estado de derecho.
3. Contribuyen a la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos.
4. Promueven la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y la toma de decisiones.
5. Incorporan a más actores privados a la esfera pública.

<sup>17</sup> Las referencias más importantes son Manor, 1999; ICNL, 1996, y OCDE, 2001.

En primer lugar, las OSC fomentan la transparencia y la rendición de cuentas al vigilar el desempeño de los funcionarios públicos y ser fuente de información independiente sobre el diseño y los resultados de las políticas públicas. Para cumplir con esta función, las OSC deben contar con conocimientos precisos de la legislación, la regulación y los programas públicos; en segundo lugar, deben investigar y sistematizar lo que sucede en la realidad, obteniendo evidencias y datos; en tercer lugar, deben difundir esta información, denunciando las duplicidades, incompetencias, encubrimientos, contradicciones y desviaciones entre los estándares prescritos o los objetivos de la política pública y lo que realmente sucede en la práctica. El monitoreo o contraloría de las políticas públicas por las OSC, como terceros interesados, ayuda a promover el ensayo-error con el cual muchas políticas públicas se evalúan y rediseñan, señalando dónde el gobierno no está actuando de manera adecuada. Esto también promueve la rendición de cuentas de los funcionarios y, en cierta medida, previene los actos de corrupción e impunidad.

En segundo lugar, las OSC buscan garantizar los derechos humanos y el Estado de derecho, para lo cual existen dos vías. Por un lado, las organizaciones pueden tomar la defensa legal de individuos o casos para influir, por medio de las sentencias, en la política pública y jurisprudencia, de tal suerte que ayuden a una mejor defensa de las víctimas más vulnerables, como son las mujeres, los niños y las personas de escasos recursos (violencia doméstica, violaciones, derecho familiar, entre otros). Por otro lado, las organizaciones dedicadas a vigilar los derechos humanos, al denunciar violaciones, presionan para que se cumplan las leyes existentes y se garantice el debido proceso. De esta forma, monitorean y establecen límites al abuso de poder y garantizan el Estado de derecho de un régimen democrático.

En tercer lugar, las OSC contribuyen a la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos, con el argumento de que las OSC —en comparación con los gobiernos— prestan servicios de manera más efectiva, es decir, con una mejor calidad y a un menor costo. La prestación de servicios públicos por OSC puede tomar diversas formas, de acuerdo con el contexto específico: en áreas donde hay un vacío en la intervención gubernamental, como en las zonas rurales remotas, o frente a poblaciones dispersas que requieren un tratamiento especializado, como la educación especial que necesitan las personas con discapacidades específicas (discapacidad motriz, débiles visuales, etc.). Las OSC complementan servicios públicos que el Estado ya brinda, por ejemplo, ofreciendo educación cívica o am-

**Recuadro 11.1.** Fundar: vigilar el presupuesto  
y denunciar los desvíos de fondos

Fundar se dedica, sobre todo, a monitorear, analizar y promover la participación ciudadana en torno al presupuesto público, utilizando los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y el litigio estratégico, entre otros. La Cámara de Diputados aprobó para 2003 un incremento al presupuesto destinado a los programas de salud de mujeres. De ese incremento, 30 millones de pesos originalmente presupuestados para la atención del VIH/sida fueron reasignados de manera arbitraria por el diputado Luis Pazos a la organización Pro Vida, para sus "Centros de Ayuda para la Mujer". Junto con otras cinco organizaciones, Fundar, utilizando la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, realizó una investigación sobre el desvío y la malversación de estos recursos por Pro Vida. Documentó las irregularidades del diputado Pazos, presidente de la Comisión de Presupuesto, y de la Secretaría de Salud, quienes otorgaron más dinero del que la normatividad permitía. Además, Pro Vida no cumplió con las políticas oficiales de la Secretaría de Salud, utilizó empresas donde el director y consejo de Pro Vida tenían participación y llevó a cabo gastos suntuarios no relacionados con su trabajo.

Aunque Fundar fue la responsable de la auditoría ciudadana, seis organizaciones en coalición denunciaron estas irregularidades ante la Cámara de Diputados. La denuncia pública fue apoyada por más de 700 organizaciones de México y algunos países latinoamericanos.

La Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) corroboraron con sus investigaciones los resultados encontrados por Fundar. Esto llevó a que la Secretaría de Salud cambiara los lineamientos de la APBP (Administración del Patrimonio de la Beneficiencia Pública) para ser más estrictos tanto en la entrega de donativos como en la comprobación de los gastos. Además, se inhabilitó por 15 años e impuso una multa de 13 millones de pesos a Jorge Serrano Limón, presidente de Pro Vida. Sin embargo, esta persona se amparó y aún no se ha conseguido que se le finquen las responsabilidades correspondientes.<sup>18</sup>

biental en planteles escolares en los que la mayor parte del programa educativo está en manos del sistema escolar público, o mediante la red pública de clínicas y hospitales, organizando campañas sobre cáncer cérvico-uterino, diseñando contenidos didácticos, capacitando al personal de salud y trabajando en la operación de unidades móviles de detección.

Según la literatura internacional (Manor, 1999; ICNL, 1996), los servicios que las OSC prestan son más eficientes por varias razones. En primer

<sup>18</sup> Para mayor información, véase <[www.fundar.org.mx/pdf/CasoProvida.pdf](http://www.fundar.org.mx/pdf/CasoProvida.pdf)>.

**Recuadro 11.2.** La Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, A.C.: por los derechos de los niños

La ODI ha buscado que la Convención Internacional de los Derechos de los Niños, aprobada por el Senado en 1990, se traduzca en un marco jurídico en los ámbitos nacional y estatales, así como en políticas públicas que garanticen estos derechos. Ha monitoreado y asesorado iniciativas legislativas federales y estatales, junto con la Red por los Derechos de la Infancia, aunque su trabajo principal ha sido defender por medio del litigio estratégico a víctimas de la violación de estos derechos, llevando varios casos a la Suprema Corte y sentando jurisprudencia. La ODI ha capacitado a organizaciones, miembros del Poder Judicial y legisladores para establecer reformas estructurales que garanticen el acceso a la justicia por parte de niños víctimas.

La ODI ha interpuesto amparos contra la Ley del IMSS, por negar el acceso a guarderías a hombres casados derechohabientes. Ha investigado y denunciado los casos de niños canalizados por conflictos de tutelas por parte de las procuradurías a albergues de dudosa reputación, lo cual ha llevado a investigar las redes de trata de menores donde algunas autoridades han sido cómplices. Su equipo de trabajo se conforma por abogados especializados en materia de derechos humanos y un equipo psicológico, que brindan acompañamiento a víctimas por medio de un proceso judicial.<sup>19</sup>

lugar, gracias al acercamiento que tienen con la población, su flexibilidad gerencial y su capacidad de respuesta más rápida, pueden hacer diagnósticos más precisos y diseñar contenidos más adecuados a las necesidades de grupos específicos. Es también frecuente que, por contar con estos diagnósticos, conocimientos y acercamientos a las comunidades con las que trabajan, lleven recursos a los grupos más pobres. Es común que las OSC sean pioneras e innovadoras en metodologías, modelos de atención o estrategias en servicios especializados para poblaciones que requieren atención y seguimiento personalizados. Las OSC pueden atender con un mejor trato a la infancia en situación de calle, capacitar para el trabajo a jóvenes de escasos recursos, integrar y defender legalmente a migrantes, atender y tratar a las personas con adicciones. Todos éstos son problemas complejos que requieren diagnósticos personalizados y programas hechos a la medida, con la participación de diferentes tipos de profesionistas (educador de calle, psicólogo, pedagogo, trabajador social, médico, abogado, etc.). El gobierno, en cambio, resulta más efectivo para proveer servicios estándar y homogéneos a la población en general.

<sup>19</sup> Para más información, véase <[www.defensoriainfantil.org](http://www.defensoriainfantil.org)>.

Por otro lado, los costos de la prestación de sus servicios son menores, debido a tres factores: primero, porque frecuentemente su personal cuenta con una ética o motivación social, que le hace estar dispuesto a trabajar más horas, ir más lejos, con menor salario, ser más flexible y diseñar paquetes “a la medida”.<sup>20</sup> Segundo, porque en general estas organizaciones incorporan el trabajo voluntario, de personas que dedican tiempo y energía sin recibir remuneración. Tercero, porque en términos relativos hay una com-

**Recuadro 11.3. Mexfam:**  
promueve la salud reproductiva comunitaria

Mexfam se fundó en 1965 y ha sido pionera en la anticoncepción en México al influir en diversas políticas de población en México y otros países, así como prestando servicios de salud de calidad. Mexfam opera un programa de salud en comunidades rurales remotas, donde pocas mujeres utilizan métodos anticonceptivos modernos y sus familias no cuentan con servicios básicos de salud. Las promotoras de Mexfam son a menudo la única alternativa de salud en las localidades remotas, por lo que realizan visitas a domicilio, organizan pláticas y canalizan a las clínicas. En éstas, una diferencia fundamental es el trato del personal, por ser sensible a las diferencias culturales y ofrecer orientación-consejería de manera personalizada, además de servicios de medicina general y algunas especialidades. Asimismo, cuenta con el programa Gente Joven, que trabaja con adolescentes y jóvenes de 10 a 24 años en zonas urbanas y rurales marginadas, dándoles información y servicios para evitar embarazos no deseados y prevenir enfermedades de transmisión sexual. Mexfam utiliza la metodología de que sean jóvenes quienes capaciten y hablen sobre sexualidad con otros jóvenes, diseñando proyectos y materiales. Mexfam ha ganado reconocimiento y premios nacionales e internacionales por su trabajo y la producción de estos materiales innovadores.

Mexfam trabaja en 19 estados de la República. En 2008 ofreció 1 233 733 servicios médicos y 467 302 servicios de planificación familiar (cifra mayor que la cobertura de estos servicios en Nuevo León, Guanajuato o Baja California). Capacitó a 152 680 jóvenes y adultos, aplicó 60 825 estudios de mama y Papanicolau, entre otros, con 900 promotores comunitarios y 500 promotores juveniles voluntarios, 240 empleados y 270 prestadores de servicios profesionales. Opera con aproximadamente 120 millones de pesos, con donaciones de personas, fundaciones nacionales e internacionales, fondos gubernamentales y de empresas como Pfizer y Bayer-Canesten, entre muchas otras.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Un ejemplo que ilustra este tipo de servicios es el Banco Grameen en Bangladesh (Yunus, 1998).

<sup>21</sup> Para mayor información, véase <[www.mexfam.org.mx](http://www.mexfam.org.mx)> y <[www.mexfamcomunica.com](http://www.mexfamcomunica.com)>.

petencia entre organizaciones por los financiamientos, donaciones y contratos, lo cual asegura mejores proyectos y menores costos. La procuración de fondos y el financiamiento de los servicios para las OSC es un tema vital, por lo que generalmente buscan diversificar sus fuentes de ingresos, incluyendo, entre otras, el pago de cuotas diferenciadas por los propios usuarios de los servicios, de acuerdo con su nivel de ingreso.

En cuarto lugar, las OSC pueden promover la participación, organización y representación de sectores más pobres en la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas. Es frecuente que las OSC tengan como misión la organización de los sectores marginados para construir una fuerza colectiva que modifique las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad en que viven. Las organizaciones ayudan, en su papel de agentes externos, promoviendo procesos de concientización entre los más pobres y marginados (campesinos pobres, jornaleros, vecinos de asentamientos irregulares, artesanos, mujeres o discapacitados, etc.) para que se organicen, articulen sus demandas y manejen los dilemas de la acción colectiva (Carroll, 1992). La formación de organizaciones de productores, cooperativas y asociaciones mutualistas, uniones de crédito, grupos de vecinos o asociaciones de colonos son, en buena medida, el producto de este tipo de trabajo de promoción social.

Las OSC proveen apoyo invaluable para establecer procesos y reglas para la discusión y toma de decisiones colectivas, el manejo interno de conflictos, la formación de un liderazgo que responda a los miembros y el establecimiento de límites a la corrupción y al *freeridership* (oportunismo). Las OSC prestan a las organizaciones de miembros o de autobeneficio el servicio que Carroll (1992) llama de “capacidad de grupo”, es decir, “la capacidad para actuar juntos, no una sino varias veces de manera consistente para la movilización, la reivindicación de demandas y los propósitos de ayuda mutua” (Carroll, 1992: 95).<sup>22</sup>

Al formar redes horizontales y verticales, las organizaciones de miembros o de autobeneficio<sup>23</sup> pueden articular sus demandas locales hacia escalas más amplias. Construir esta representación y movilizarla permite que

<sup>22</sup> También se le ha llegado a conocer como “ingeniería social” o “infraestructura social”. Se distingue del concepto de “capital social” porque promueve justamente las redes, la confianza y las reglas, que se encuentran detrás del capital social (Fox, 1997).

<sup>23</sup> Aquí, como en la introducción, se hace una distinción entre organizaciones de miembros o de autobeneficio (también llamadas “organizaciones sociales” o “de base”) de las OSC que proveen servicios y apoyo. Para una excelente descripción de sus relaciones y conflictos, véase Carroll, 1992.

un mayor número de personas participen en política y tengan mayores oportunidades para influir en las decisiones sobre la asignación de recursos y los programas públicos. Además de la representación de demandas de los grupos más pobres ante el gobierno, los procesos de autoorganización son también imprescindibles para hacer frente a las estructuras de poder locales, como caciques o “coyotes”.<sup>24</sup> En zonas rurales, estas organizaciones de productores ayudan a crear economías de escala para la comercialización colectiva de sus productos y evitar al “coyote”, o dejar de depender de los préstamos y el poder del cacique. Las OSC que trabajan con el tema “economía solidaria” han apoyado a organizaciones sociales en la identificación de alternativas de valor agregado a su producción, esquemas e infraestructura para la comercialización y opciones de mercado vinculadas al comercio justo y orgánico.

Las OSC pueden también cumplir un papel de “voceras” de ciertas causas identificadas con los grupos más pobres, que no se han organizado ni tienen acceso a los niveles más altos de la toma de decisiones. Por ejemplo, las organizaciones de campesinos o pequeños productores difícilmente pueden hacerse escuchar en las negociaciones de gobiernos y organismos que elaboran las reglas del comercio mundial o en el otorgamiento de préstamos a proyectos de organismos multilaterales. De ahí que algunas OSC, con presencia internacional y vínculos con organizaciones nacionales y de base, hayan tomado la función de facilitadores para documentar, representar e incluso acercar y formar a organizaciones con poco acceso a los procesos de toma de decisiones globales (Organización Mundial de Comercio, Banco Mundial y otros foros internacionales). Se busca, de esta forma, llevar la voz de los grupos más pobres y buscar “representarlos” en estos espacios, reivindicando en su nombre sus demandas.

Finalmente, las OSC incorporan a más actores privados a la esfera y acción públicas. En este sentido, al promover el voluntariado involucran a más personas en la solución de problemas públicos, fomentando al mismo tiempo un conjunto de valores cívicos y de responsabilidad social. Cuando las OSC promueven la filantropía y procuran donaciones en especie y en efectivo de particulares y empresas para las causas, contribuyen también a que más recursos privados estén financiando asuntos de interés público. Además, las organizaciones diseñan y promueven campañas de educación entre la sociedad en general, sensibilizándola hacia ciertas causas públicas,

<sup>24</sup> Véanse Fox, 1997, y Martínez Borrego, 1991, entre otros.

**Recuadro 11.4. Unión de Esfuerzos para el Campo:  
por una economía campesina alternativa**

UDEC comenzó en 1983 con cuatro profesionistas interesados en construir un proyecto de educación popular con campesinos en municipios rurales de Querétaro. Desde sus inicios plantearon la propuesta de una economía campesina alternativa para fortalecer el poder de negociación de los campesinos y mejorar sus condiciones de vida. A lo largo de más de 25 años se ha creado un proyecto microrregional (abarca 69 comunidades rurales) que alienta la producción de bienes que consumen los campesinos y el consumo de lo que ellos mismos producen. Sus programas actuales son de ahorro y crédito, producción de granos básicos (asesoría técnica y financiamiento), producción de traspatio vinculada con nutrición y promoción de pequeños negocios. Todos ellos vinculados con un programa de educación cívica, que da sentido a todo el quehacer de UDEC.

En servicios financieros, UDEC ha sido pionera en privilegiar el ahorro sobre el crédito, y nunca se ha fondeado más que con los propios ahorros de sus socios. En 2007, la organización campesina URAC, creada originalmente como una SSS, se transformó de cooperativa en una entidad autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para operar según la Ley de Ahorro y Crédito Popular, denominada Co-sechando Juntos lo Sembrado, S.C.

Por medio de una dinámica organizativa, con reuniones mensuales con representantes de grupos y reuniones en 69 comunidades, se propicia la reflexión sobre los acontecimientos nacionales e internacionales y se inculca una práctica de participación. Actualmente existen más de 18 000 socios agrupados en 330 grupos, cada uno con su tesorero electo por sus miembros, en su mayoría mujeres campesinas. El Consejo de Administración es elegido alternadamente cada año y en él se van formando socios en el espíritu de corresponsabilidad y manejo administrativo.

Durante varios años, UDEC ha ofrecido talleres sobre su metodología, que ha sido parcialmente asumida por otras organizaciones. La apuesta de UDEC por un proyecto educativo articulado con procesos económicos y una organización, así como la permanencia de sus iniciadores han permitido una elevada estabilidad en sus socios, muchos de ellos con más de 20 años vinculados a la organización. Esta estabilidad ha posibilitado una gradual transformación en las condiciones de vida de las familias involucradas en UDEC.<sup>25</sup>

como el deterioro del medio ambiente, la ética y la participación cívica o la reivindicación de los derechos humanos. Es frecuente que estos temas sean poco tratados en la educación formal o que una vez que las personas salen del sistema escolarizado no se vean expuestos a esos asuntos.

<sup>25</sup> Para mayor información, véase <[www.colmenamilenaria.org.mx](http://www.colmenamilenaria.org.mx)>.

**Recuadro 11.5. Oxfam : campaña "Haz oír tu voz"**

Oxfam International es una confederación compuesta por 14 organizaciones en diversos países. El nombre viene de una organización inglesa, fundada en 1942, que trabajó en campañas para llevar provisiones de comida a las mujeres y niños de Grecia, ocupada por el bloque enemigo durante la segunda guerra mundial. Desde entonces Oxfam se distinguió por su ayuda humanitaria de emergencia (hambrunas y desastres naturales) y por promover proyectos de desarrollo comunitario en países en desarrollo. A mediados de los años ochenta, Oxfam identificó que la pobreza en estos países se debía en gran parte a medidas internacionales, como los paquetes de ajuste estructural, el pago de deuda y la liberalización comercial. Comenzó a intervenir en foros e influir en las políticas de los mecanismos multilaterales, como el Banco Mundial y las rondas de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio.

Tras una década de estas intervenciones, construyó capacidades en organizaciones sociales para ejercer presión de manera más efectiva, creando la confederación internacional (Oxfam International), trabajando con organizaciones locales como contrapartes —las cuales proveen una buena parte de la evidencia—, diseñando campañas de comunicación y participación ciudadana para influir en la opinión pública, investigando y elaborando *policy papers* (documentos sobre políticas), con propuestas especializadas y cabildeando directamente con legisladores y funcionarios nacionales e internacionales. Algunas de las campañas más exitosas fueron a favor de la leche materna, la prohibición de armas y granadas personales y el perdón de la deuda de los países más pobres. En 2008, las tres campañas globales de Oxfam fueron sobre comercio con justicia (poner fin a las reglas injustas de comercio) —que la han llevado a centrarse en una campaña sobre agricultura en el ámbito global—, el combate al cambio climático y el control de armas (en colaboración con Amnistía Internacional e International Action Network on Small Arms).<sup>26</sup>

## LA RELACIÓN ENTRE OSC Y ESTADO EN MÉXICO

Además de describir las funciones que pueden desempeñar en políticas públicas, la relación que las OSC establecen con el Estado y las autoridades determina en gran medida su involucramiento en los procesos de elaboración de políticas públicas y en las mismas dinámicas en que las políticas públicas están inmersas. La calidad o profundidad en la relación entre el Estado y las OSC pueden ir en un *continuum* de opciones de menor a mayor:

<sup>26</sup> Para más información, véase <[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)>.

1. Las OSC solicitan, gestionan y reciben apoyos monetarios o en especie puntuales de parte de los gobiernos para sus proyectos específicos. Generalmente, las gestiones exitosas se basan en la relación personal que algún miembro del patronato o personal de la OSC tiene con algún funcionario público y, por ello, se percibe como un favor personal o político.

2. Las OSC coinvierten y reciben financiamiento público, organizado según reglas y fondos de recursos anuales o de corto plazo dirigidos a proyectos sociales que básicamente las OSC diseñan y operan. El acceso y la asignación de estos recursos son transparentes y tienen una mayor institucionalidad pública que las gestiones puntuales, creando incentivos para la competencia con base en los méritos de los proyectos.

3. Las OSC implementan programas, proyectos o políticas públicas, diseñados y concesionados por los gobiernos y reciben también para ello recursos públicos. La definición del problema, el diseño de la estrategia de intervención y la regulación del servicio continúan en manos del gobierno, pero el marco legal permite que las OSC u otras entidades privadas concursen por fondos públicos para prestar estos servicios, con certidumbre de plazos y resultados claramente esperados.

4. Se incorpora a las OSC para que vigilen, monitoreen y denuncien desviaciones en los programas públicos, como un proceso sistemático de observación e investigación, con entrevistas o encuestas a usuarios y funcionarios públicos. Se reconoce e incorporan mecanismos de retroalimentación de la política pública y contralorías independientes de los propios funcionarios.<sup>27</sup>

5. Alianzas entre gobiernos y OSC donde se concertan acuerdos y proyectos de interés mutuo, con una planeación conjunta y coinvertiendo recursos de mediano y largo plazos (3-8 años). Se crean esquemas de consulta e interacción intensas en los que las OSC y los gobiernos definen juntos el problema público, analizan las distintas opciones de intervención y planean, diseñan y llevan a cabo el programa público, dividiendo también tanto las responsabilidades como los recursos que cada parte aportará.

6. Las OSC inciden en las políticas públicas y el marco regulatorio, con su *expertise* y propuestas innovadoras. En estos casos, las OSC aportan información, proponen y cabildean con los tomadores de decisiones de las políticas y legislaciones correspondientes. Las propuestas de reformas que las OSC promueven son de interés general o para mejorar políticas públicas ya

<sup>27</sup> Véase Isunza y Olvera (2006) y Hevia (2007) para la definición teórica y práctica del concepto de contraloría social.

existentes. Las estrategias de incidencia pueden tomar diversas formas, que van desde la presión y las manifestaciones en la calle hasta el contacto directo, las reuniones y el cabildeo con funcionarios, pasando por el uso de medios de comunicación, campañas de adhesión y acciones simbólicas.

Si cruzamos las funciones que las OSC pueden cumplir con la calidad y la relación entre éstas y el Estado, se construye un panorama más completo de las OSC y las políticas públicas. En el cuadro 11.1 se esquematiza de manera simplificada cómo se encuentra este panorama en México y posteriormente se detallan las tendencias generales ahí asentadas.

Aunque resulta difícil generalizar, en este cuadro claramente se aprecian los vacíos y ciertas tendencias del contexto mexicano. La acción pública de actores no gubernamentales en muchas ocasiones resulta difícil de explicar y justificar.<sup>28</sup> En nuestra cultura política existe la percepción de que el Estado es el responsable de cubrir todas las necesidades sociales y crear desarrollo en el país. Si bien una buena parte de los gobiernos no cuentan con las capacidades para hacer todo lo que se espera de ellos, los vacíos de las columnas intermedias muestran que en la clase política mexicana no existe la tradición de formar alianzas no políticas con actores no gubernamentales para cubrir diversas necesidades. Por parte de los gobiernos, tampoco hay conocimiento sobre las OSC y su posible contribución a los problemas públicos.

Es frecuente, en cambio, que los gobiernos atiendan solicitudes y gestiones por parte de las OSC, en particular de aquellas con enfoques más asistenciales, con programas y servicios que el Estado no presta. También sucede mucho que las organizaciones de miembros o autobeneficio del sector tradicional clientelista hagan este tipo de gestiones, por medio de contactos políticos y solicitudes para sus proyectos. Es común que resolver estas solicitudes y gestiones se convierta en una “política de atención a organizaciones” e, incluso, se asigne presupuesto y personal a las oficinas encargadas de esta “política”.

Sin embargo, como se dijo, los funcionarios y políticos tratan estos apoyos puntuales como otras gestiones y favores particulares, haciéndolos depender de su buena voluntad y probablemente buscando cobrar estos favores cuando requieran soporte político, con lo que se refuerzan las actitudes

<sup>28</sup> Para definiciones sobre acción pública, véase Wuyts, Mackintosh y Hewitt, 1992, y Drèze y Sen, 1989.

**Cuadro 11.1. Las osc y las políticas públicas en México**

	osc que prestan servicios públicos en concesión					
	Gestión y solicitudes al gobierno	Fondos de recursos públicos anuales	Alianzas de mediano plazo gobierno-osc	Monitoreo de programas públicos	Las osc inciden en políticas y regulaciones	Sector predominante
Fomentar la transparencia y la rendición de cuenta		x x		x	x	Sector progresista
Garantizan los derechos humanos y el Estado de derecho		x x		x	x	Sector progresista
Contribuyen a la formulación, financiamiento y prestación de servicios públicos	x x x x	x x x			x	Sector asistencial predominantemente
Promueven la participación de sectores más pobres	x x x	x x				Sectores de organizaciones sociales y progresista
Más actores en la esfera pública	x x x x	x x x				Sector asistencial, predominantemente

Fuente: elaboración propia.

de patrón-cliente entre el gobierno y las OSC. Este tipo de relación, aunque frecuente, resulta poco sostenible en el tiempo, pues a cada cambio de gobierno y funcionarios encargados, las OSC deben volver a interesarlos en su causa y sus gestiones particulares, con poca certidumbre en sus resultados.

En segundo lugar, los procesos de democratización, competencia electoral y pluralismo político han llevado a construir otros más institucionales para el acceso a los recursos públicos, que buscan evitar su uso político.<sup>29</sup> En años recientes, las OSC —tanto las más independientes y progresistas como las más asistenciales y las clientelares— han comenzado a solicitar y trabajar con recursos públicos. Regidos por convocatorias y procedimientos más o menos predecibles y no políticos, éstos resultan valiosos ante un contexto de falta o escasez de otras fuentes de financiamiento. El acceso a recursos públicos es ya una tendencia común y ha permitido un cambio en las percepciones de las OSC, que hasta cierto punto han dejando atrás el enfrentamiento entre gobierno y sociedad civil y han aceptado la premisa de que se puede establecer una relación de cooperación más que de conflicto.

Obviamente, estos cambios se han dado sobre todo en el ámbito federal; esta transición no está consolidada ni ha llegado de manera homogénea a todos los programas ni a todo el país. En numerosos estados continúa la relación descrita entre funcionarios y organizaciones, donde los apoyos públicos son parciales y discrecionales (Tapia y Robles, 2006). Este financiamiento público por concurso es de corto plazo (dos a ocho meses). Destacan entre los más importantes el Programa de Coinversión Social operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); el Programa de la Calle a la Vida del sistema nacional y sistemas estatales del DIF; los programas de desarrollo urbano como Habitat y de desarrollo rural como Microrregiones, de Sedesol; las convocatorias para proyectos de salud de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública de la Secretaría de Salud; las convocatorias para proyectos culturales del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), y las convocatorias de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indios (CDI), entre otros.<sup>30</sup> Con mucha menor institucionalidad y transparencia en su asignación, están los fondos de la Secretaría de

<sup>29</sup> La obligación de que los programas sociales federales cuenten con “reglas de operación”, donde se especifiquen estos procedimientos, ha sido un paso hacia adelante.

<sup>30</sup> Una relación más acabada de estos programas públicos federales y sus condiciones de institucionalidad y transparencia se encuentra en Tapia y Robles, 2007, y García *et al.*, 2007.

Educación Pública (SEP) otorgados a la Comisión Nacional del Deporte (Conade) y sus federaciones, así como al Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA). Otros programas poco institucionalizados, con los montos más grandes de recursos, son los de apoyo a microempresas y proyectos productivos de la Secretaría de Economía, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (Sagarpa), y de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Al respecto, cada sector de las OSC ha utilizado los medios más conocidos y enfrentado retos diferentes para tener acceso a los recursos públicos. En el caso de algunas OSC que provienen de los sectores asistenciales y clientelares —más acostumbrados a utilizar las relaciones personales y políticas—, ha resultado difícil concursar cuando en los fondos se han introducido criterios técnicos (la relevancia del diagnóstico, la metodología del proyecto y los resultados esperados).<sup>31</sup> Tener en regla los documentos institucionales e incluso contar con el estatus de donataria autorizada ha sido un reto para las OSC del sector progresista.

Sin embargo, estos programas federales tienen serias deficiencias y limitantes como opción efectiva de política pública. Por un lado, las reglas de operación y la propia institucionalidad de los programas son sumamente frágiles y no dejan de depender de la voluntad de los funcionarios en turno, lo cual no siempre asegura la imparcialidad en la asignación de los recursos públicos.<sup>32</sup>

El ciclo presupuestal no permite crear esquemas de asignación de recursos más allá de un año, incluso una buena parte de los proyectos de las OSC que obtienen recursos públicos de corto plazo deben implementarse en periodos más cortos. Esto, junto con los montos que frecuentemente no rebasan el millón de pesos, limita enormemente las posibilidades de alianzas de mediano plazo o hasta la puesta en marcha de programas de OSC que prestan servicios con financiamiento público durante todo el año. Entre otros problemas, las políticas para reportar y rendir cuentas sobre los recursos públicos fueron creadas para servidores públicos, sin que exista una normatividad que reconozca las particularidades de las OSC. Esto ha resultado en cargas administrativas insostenibles, sobre todo porque las propias normas no permiten asignar recursos públicos a personal pagado por nómina ni a tareas administrativas.

<sup>31</sup> En 2008, por ejemplo, hubo varias denuncias sobre gestiones preferenciales y tráfico de influencias de organizaciones sociales vinculadas al PAN en los programas federales de Estancias Infantiles, Pro Árbol y programas de Sagarpa.

<sup>32</sup> Tapia y Robles (2006), y Campillo, Leal, Tapia y Verduzco (2008) demuestran la reversión de estos procesos.

Por ejemplo, la directora de una organización que funciona como agencia de desarrollo dentro del programa de Microrregiones de Sedesol explica algunos de estos problemas enfrentados:

[Estos recursos] nos han ayudado muchísimo en las microrregiones, pero también nos desvían mucho tiempo y recurso humano hacia el trabajo de fiscalización, de reportes, etc. El problema también con recursos del gobierno es que tienen sus tiempos y a veces no coinciden con los nuestros. Donde el gobierno está acostumbrado a parar un proyecto a medias, por falta de recursos y seis meses después lo arranca otra vez, nuestra organización ha tenido que aportar recursos de otros donantes para mantener esos proyectos trabajando en la sierra; es un estire y afloje cuando uno trabaja con los recursos del gobierno. [Aparte], nuestros donantes ya no querían donar a algo donde el gobierno ya estaba financiando.<sup>33</sup>

De ahí que prácticamente no existan en México esquemas de servicios públicos concesionados a OSC o entidades privadas y, menos aún, alianzas de mediano y largo plazos en las que las OSC y el gobierno emprendan proyectos de manera conjunta y realmente coinviertan recursos. Se registra, así, una escasa participación de las OSC en la implementación de programas y políticas públicas y una relación basada en la gestión de apoyos particulares entre gobierno y organizaciones. Entre las OSC son muy frecuentes las historias de las gestiones infructuosas, tras haber conseguido la conexión y la entrevista y haber explicado la propuesta al funcionario en turno. El interés por crear sinergias con el gobierno, luego de innumerables esfuerzos y cambios de funcionarios, termina desgastando fuertemente a los directivos al no lograr relaciones institucionales sostenibles.

Por otra parte, el diseño de numerosas políticas y programas públicos se hace generalmente copiando los modelos y proyectos de las OSC. Es frecuente que municipios y estados, por ejemplo, construyan sus propios albergues para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, o elaboren sus programas de atención a la infancia callejera y sus proyectos de promoción social y organización de productores contratando al personal para operarlos directamente, aunque sin la misma calidad ni el trato personalizado. Estos programas duran sólo una administración y terminan en la siguiente, sin recursos o burocratizándose.

<sup>33</sup> Entrevista con la directora ejecutiva de una fundación comunitaria, 6 de julio de 2007.

Incluso los gobiernos buscan donaciones privadas de empresas locales para estos programas, a pesar de que como gobiernos cuenten con los instrumentos fiscales para recaudar recursos por medio de impuestos. Vale la pena preguntarse por qué en estos casos no se crean alianzas con las OSC y se fortalecen programas operados por ellas, en lugar de competir o sustituirlas.

Las relaciones entre gobierno y OSC en actividades de vigilancia y monitoreo son probablemente las de mayor avance en años recientes. Primero, dada la historia reciente de un sector de las OSC de oposición al régimen

#### Recuadro 11.6. Fundaciones comunitarias y gobiernos en México<sup>34</sup>

Una fundación comunitaria (fc) trabaja en un área geográfica delimitada, otorgando a las OSC y organizaciones de base recursos en efectivo o en especie, recaudados generalmente de individuos y empresas de la propia localidad. Este modelo de promoción de la filantropía local se ha reproducido en más de 46 países, involucrando en el ámbito local a diversos actores; como las OSC, empresariado, academia y, en ocasiones, gobierno local, en el desarrollo de una región. En Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, por ejemplo, las alianzas entre gobiernos locales y fc han articulado planes de corto y mediano plazos muy exitosos para la renovación de zonas urbanas deprimidas o que han sufrido procesos de desindustrialización.

En México existen cerca de 21 fc en diversas regiones y ciudades y una buena parte de ellas ha logrado, en mayor o menor medida, construir relaciones con el empresariado local. En cambio, se muestra un escenario menos optimista en sus alianzas con gobiernos.

Las fc Puebla, Oaxaca y Comunidad (en Morelos) han recibido recursos del gobierno federal para sus fondos o proyectos. Las tres han recibido apoyos del Programa de Coinversión, mencionado previamente. La fc Oaxaca ha trabajado con el INEA y Sedesol para hacer viables centros comunitarios de aprendizaje tecnológico. La fc Puebla ha operado como agencia de desarrollo comunitario de dos microrregiones del estado, donde existe extrema pobreza. Por parte del gobierno municipal, las fc Oaxaca y Puebla han recibido apoyos puntuales temporales sin renovarse, pues básicamente han dependido de funcionarios simpatizantes.

A pesar de que los gobiernos estatales serían los aliados naturales, pocas de las fc cuentan con casos exitosos en ese nivel. La fc Oaxaca, por ejemplo, nació amparada ante un decreto del Ejecutivo estatal que buscaba mayor control sobre las OSC. Durante el siguiente gobierno (2000-2006) se avanzó gradualmente en la relación y se negoció con el Congreso del estado la formación de un fideicomiso, con la asignación

<sup>34</sup> Tomado de Tapia, 2007.

de recursos del presupuesto estatal que serían manejados por la fc. Sin embargo, a raíz del conflicto en 2006, no se concretó la asignación de recursos al fideicomiso. Desde entonces, numerosos empresarios y profesionistas han salido del estado y varios líderes de osc han tenido que esconderse porque penden sobre ellos órdenes de aprehensión.

La fc Puebla también ha tenido que enfrentar una relación difícil con su gobernador. A principios de 2006, la grabación de una conversación entre el gobernador Mario Marín y un empresario acusado de pederastia fue dada a conocer por la prensa nacional. En medio del escándalo de corrupción y que el caso llegara a la Suprema Corte, la Red de osc de la Infancia y la Adolescencia, una iniciativa surgida previamente de la fc Puebla, se pronunció por una investigación exhaustiva sobre la responsabilidad del gobernador en la red delictiva. "Lo buscamos hacer lo más profesional y convencional posible", dijo uno de sus directivos. "Que no se cometan este tipo de acciones, por nadie y que la ley lo castigue. Siempre fuimos respetuosos de los procesos que se le seguían al Gobernador [...] Por lo mismo, el gobierno no ha querido apoyarnos".<sup>35</sup>

La fundación Comunidad en Morelos también percibe la misma cerrazón de parte del gobierno estatal. Ha tenido negociaciones infructuosas para establecer un esquema con los recursos de cinco osc, una fundación internacional y peso por peso con fondos públicos estatales. "Abrimos negociaciones, llegamos a dialogar con los titulares de las secretarías estatales" dijo la directora. "Puro primer nivel, sólo faltaba el gobernador, hasta con su esposa hablamos. Venía el director de la fundación española a firmar convenios, tratamos y empujamos, pero no se logró que el gobierno firmara".<sup>36</sup>

En una transición democrática incompleta e insuficiente en el país, las fc no encuentran los interlocutores ni los canales adecuados para hacer alianzas sostenibles con sus gobiernos locales. Dadas las dificultades para trabajar con gobiernos legítimos, que entiendan este potencial y den continuidad a políticas y programas, las fc mexicanas francamente no podrán tener el mismo impacto que sus contrapartes internacionales.

con reivindicaciones democráticas, la posición de vigilar y denunciar públicamente al gobierno ha sido más fácil de asumir. Sin embargo, este proceso también ha requerido mucho mayor conocimiento de políticas públicas, rigurosidad metodológica y especialización temática para poder argumentar con mayor evidencia las desviaciones y los errores de los programas sociales. Segundo, los medios de comunicación han creado un en-

<sup>35</sup> Entrevista del 24 de julio de 2007.

<sup>36</sup> Entrevista del 19 de julio de 2007.

torno más propicio para visibilizar estas denuncias e investigaciones y algunas OSC han mejorado sus relaciones y productos para estos medios. Tercero, el surgimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, así como algunos programas desde la Secretaría de la Función Pública han creado un entorno institucional propicio para realizar ejercicios de monitoreo y rendición de cuentas (aunque pocas veces por invitación de los propios funcionarios). Finalmente, las denuncias de uso clientelar de los programas y recursos públicos que han hecho muchas OSC en periodos electorales han servido para diseñar candados y mecanismos de “blindaje electoral” dentro de los propios programas sociales en México. La trayectoria histórica y el financiamiento disponible para hacer observaciones electorales y monitorear programas en momentos electorales ha creado cierta especialización y buenas prácticas entre las OSC mexicanas.<sup>37</sup>

Sin embargo, aún no es claro que esta tendencia se haya generalizado en toda la administración pública o que se haya consolidado entre las dependencias, más allá de modas sexenales, y que los funcionarios y las políticas públicas realmente hagan caso de los resultados de estos monitoreos. El grupo de OSC que ha construido prácticas de monitoreo con metodologías rigurosas e investigaciones consistentes continúa siendo pequeño, con un delicado balance entre la denuncia emotiva y la argumentación racional. Dado que el financiamiento para estas actividades es escaso y que las capacidades técnicas requeridas para estos ejercicios son difíciles de construir entre las OSC actuales, es previsible que este grupo no se amplíe mucho más.<sup>38</sup>

Finalmente, la incidencia de las OSC en las políticas públicas en México es incipiente. Como ya se explicó, la mayoría de las OSC ven al gobierno como un espacio para gestionar apoyos puntuales, una fuente de financiamiento y un sujeto a monitorear y denunciar. Cuando mucho, se nota un fuerte activismo y acciones para posicionar sus demandas, pero la mayor parte carece de capacidades y conocimientos técnicos para visualizar y entender el ciclo y la naturaleza de las políticas públicas. Pocas cuentan con estrategias para identificar y establecer alianzas con los diferentes ámbitos e instancias de gobierno, con los medios de comunicación y la opinión pública, y con el sector privado, de manera que las causas que promueven

<sup>37</sup> Véase Gómez-Álvarez, 2009. En 2007 se realizó el Seminario Internacional Candados y Derechos, donde se reunieron materiales especializados sobre estos temas (<[www.undp.org.mx/programassociales/prensa21.html](http://www.undp.org.mx/programassociales/prensa21.html)>).

<sup>38</sup> Véase Fundación Este País (2008) y <[www.observatoriosciudadanos.org.mx](http://www.observatoriosciudadanos.org.mx)> para un análisis más sistemático sobre este tema.

realmente se conviertan en temas de interés público y sean incluidas en la agenda del gobierno.

Para que las OSC incidan en las políticas públicas es necesario que desarrollen una visión de lo público y de las políticas públicas, y que desarrollen capacidades y habilidades específicas. Por ejemplo, en términos de comunicación, deben crear mensajes coherentes y persuasivos para introducir asuntos a las agendas públicas y de gobierno. En términos técnicos, deben contar con un conocimiento profundo de la problemática que atienden; desarrollar habilidades para aportar nueva información para la definición del problema público; contar con capacidad de análisis para elaborar políticas alternativas; contribuir en el diseño y planes de la política, y participar en su implementación y evaluación. En términos políticos, deben ejercer presión y persuadir a diferentes actores, construyendo diferentes argumentos y mensajes para cada uno de ellos.

La incidencia de las OSC en las políticas públicas puede lograrse en un contexto favorable, en el que previamente se hayan construido *capacidades políticas* para la negociación, interlocución y cabildeo con actores de la política y la burocracia, así como para la articulación del tejido y las demandas sociales. Asimismo, las organizaciones requieren habilidades *técnico-administrativas* para participar en el análisis y la evaluación de las políticas alternativas, en su comunicación efectiva y, en colaboración con el gobierno, en la implementación de políticas y programas públicos (Canto, 1998).

Es frecuente que un número importante de OSC, en el contexto poco favorable de escasez de recursos y financiamiento, no sólo carezcan del conjunto de estas capacidades sino también de los perfiles de trabajo de los especialistas en análisis de políticas públicas. En el país hay pocos programas de formación en el tema dirigidos a las OSC, hay escasos casos exitosos sistematizados que sirvan para la capacitación y el aprendizaje institucional, y faltan metodologías y herramientas adecuadas para que las OSC puedan influir en la construcción de políticas. Por ello, la capacidad de éstas para incidir en políticas públicas, de una manera profesional y con amplias habilidades institucionales, aunque comienza a existir, es aún limitada en México.<sup>39</sup>

Aunque buena parte de estas organizaciones utilicen dicha incidencia como discurso y manifiesten interés por hacerlo, en la práctica aquellas que han incidido tienen alcances limitados, tras procesos largos y desgastantes.

<sup>39</sup> Alternativas y Capacidades, A.C., cuenta con talleres y un manual con materiales básicos sobre el tema. Véase <[www.alternativasociales.org](http://www.alternativasociales.org)>.

Estas experiencias generalmente han surgido como respuesta a coyunturas o eventos inesperados, más que a procesos planeados de incidencia y cabildeo. Un problema común es que muchas de las OSC se han especializado en la operación de servicios y atención a beneficiarios, con escasa visión, tiempo y habilidades para trabajar en una escala diferente de la incidencia en políticas.

El caso de las OSC y los movimientos feministas que han defendido la equidad de género y los derechos de las mujeres probablemente haya logrado una incidencia más consistente en la legislación y en las políticas públicas. En efecto, han influido en temas como el de la salud reproductiva, los presupuestos con perspectiva de género, la violencia intrafamiliar e incluso la legalización del aborto en el Distrito Federal. Esto ha sido posible porque estas organizaciones han trabajado en dos escalas, tras varias décadas de formación de cuadros y de construir un tejido articulado de relaciones. Por un lado, un grupo de OSC se ha dedicado a prestar servicios directamente a las mujeres, a crear talleres de formación y a promover procesos de auto-organización entre mujeres de sectores marginados. Por otro, impulsada por la agenda internacional y el grupo de mujeres y organizaciones dedicadas a tareas académicas, ha quedado clara la necesidad de incidir en políticas y leyes para lograr un impacto mayor en la sociedad. Han llevado a cabo la doble estrategia de "ocupar lugares", con mujeres pertenecientes al movimiento feminista en escaños parlamentarios y comprometiendo a mujeres legisladoras y funcionarias a trabajar varios temas de la agenda feminista, y de crear OSC y redes dedicadas exclusivamente al trabajo de incidencia, cabildeo y asesoría parlamentaria, que se coordinan y retroalimentan con las OSC más operativas y las propias legisladoras.<sup>40</sup>

#### CONCLUSIONES

Como sucede en otros ámbitos, si bien en México han dejado de funcionar las viejas reglas y prácticas, aún falta mucho para construir un nuevo marco de relaciones democráticas y pluralistas entre las OSC, el Estado y las políticas públicas. Por un lado, un sector de las OSC y las organizaciones de auto-beneficio continúan relacionándose con el Estado mediante patrones paternalistas y clientelares. Son, pues, muy comunes los contactos para realizar

<sup>40</sup> Tarrés, 1998; Campillo, Layton y Ablanedo, 2007; Díaz, 2006, y Keith-Brown, 2005, entre otros.

gestiones e intercambios de favores enmarcados en la esfera privada, tanto entre las organizaciones como entre los políticos y funcionarios. Además, en contextos en los que la transición democrática ha sido incompleta e insuficiente, las organizaciones tienen cierta reticencia justificada a trabajar con gobiernos que bajo la mirada de las propias OSC y de la sociedad resultan ilegítimos.

Por otro lado, para las OSC que operan con una lógica más ciudadana ha resultado difícil construir con y frente al gobierno nuevas relaciones basadas en principios cívicos y de acción pública. La administración pública no ha asimilado estos cambios de manera automática ni homogénea, en parte porque entre la mayoría de los funcionarios públicos hay poca comprensión del trabajo de la sociedad civil. Entre sus percepciones hay resistencia para aceptar a las OSC como aliadas e interlocutoras en las políticas públicas. Aunque existen esfuerzos y ejemplos incipientes de colaboración y monitoreo entre OSC y gobiernos, éstos constituyeron más la excepción que un patrón generalizado.<sup>41</sup> No sólo los cambios en el gobierno y entre los funcionarios tienden a suspender las relaciones de colaboración con las OSC, sino también la falta de continuidad de las políticas públicas y, de manera particular, la propia normatividad. Esto sucede en medio de un contexto precario para las OSC, debido a los problemas de falta de financiamiento disponible, un marco legal y fiscal complejo y burocrático, una alta rotación y movilidad de su personal y la escasez de profesionistas preparados, con experiencia y visión en el sector y las políticas públicas.

¿Cómo acelerar la construcción de relaciones entre el Estado y las OSC que alienten la urgente acción pública y ciudadana a favor del desarrollo social? Las propuestas tendrían que ir en torno a tres líneas. La primera es el cambio de percepciones y visiones de los funcionarios y políticos —aunque también estas ideas predominan en la mayor parte de la población— sobre el papel y potencial que las OSC tienen como aliadas y colaboradoras de las políticas públicas en todas sus dimensiones (incluyendo la denuncia, el monitoreo y el debate público). Para esto es necesario construir visiones alternativas sobre el espacio y la acción pública no gubernamental, así como las alianzas no políticas. Al respecto, se pueden tomar medidas como capa-

<sup>41</sup> Un ejemplo de diálogo institucionalizado son los Consejos de Desarrollo Sustentable de Semarnat; Construye-T es un programa de colaboración entre la Subsecretaría de Educación Media y una red de OSC; Casas de la Mujer Indígena es un programa de CDI y Kinal, junto con una red de OSC y organizaciones de mujeres indígenas.

iones formales para funcionarios públicos que construyan esta visión o bien prácticas y ejemplos reales que sirvan como referentes para entender las posibilidades de estas sinergias. Obviamente, la construcción de estas prácticas requerirá tiempo y recursos para consolidarse. Para que la nueva visión y capacitación de funcionarios rinda frutos, éstos deberán permanecer cierto tiempo en sus funciones, por lo que empezar en el servicio de carrera puede ser un buen comienzo.

Hasta la fecha ni el registro federal de OSC ni el de donatarias compilan suficiente información, además de que ésta en ninguno de los dos casos es pública, consultable y agregable para promover la rendición de cuentas abierta (al gobierno, los donantes, los miembros y el público en general).<sup>42</sup> En esta línea, es necesario promover la recolección sistemática y agregada de información sobre el sector, que permita identificar con mayor claridad el impacto que hacen al desarrollo y bienestar social del país. Esto implica tanto un esquema de cuentas nacionales del INEGI sobre el sector como un sistema de registro único nacional abierto y público, que dé cuenta tanto de la información financiera como programática del sector en su conjunto y de cada organización en específico.

Es importante aprender de otras experiencias internacionales, pues los mejores registros de este tipo que han funcionado mejor han recaído en sistemas voluntarios y de autorregulación, basados en cierta información pública obligatoria. Este sistema y su información resultan indispensables para construir condiciones de transparencia, credibilidad y reconocimiento del sector de las OSC, lo cual deberá redundar en ayuda para promover su autonomía y una nueva visión sobre la acción pública no gubernamental.

Una segunda línea tiene que ver con el entendimiento, la identificación y eliminación de los obstáculos en la normatividad de los programas públicos, para abrir oportunidades de colaboración más efectiva, usando recursos públicos, pero también yendo más allá de proyectos de ocho meses y presupuestos insignificantes que limitan enormemente el alcance de los resultados y la colaboración de las OSC en la operación y prestación de servicios públicos. Es necesario identificar oportunidades para que las OSC participen más y mejor en la implementación de políticas públicas y la

<sup>42</sup> Las leyes, los reglamentos y las prácticas que regulan al sector en México son increíblemente complejos, con enormes duplicidades y vacíos, a la vez que terminan imponiendo numerosos obstáculos y trámites costosos, sin que las propias autoridades fiscalizadoras estén siquiera conscientes de ello.

operación de servicios públicos, en lugar de que los gobiernos dupliquen y compitan por recursos con nuevos programas creados al vapor, con poca permanencia y sustentabilidad. Junto con esta revisión de la normatividad, será necesario adecuar un marco legal más amplio que reconozca la personalidad jurídica y la naturaleza de las osc. Por un lado, esto ayudaría a volverlo más homogéneo y coordinado y, por otro, contribuiría a crear garantías, mecanismos de defensa y procedimientos que otorguen mayor certidumbre a las osc, como sucede con las empresas privadas en procesos de licitación.

Finalmente, la última línea debe buscar fortalecer al sector de las osc para convertirlas en aliadas profesionales y especializadas, con las cuales el gobierno pueda dialogar y colaborar. En este sentido, se pueden desarrollar capacitaciones formales para los miembros de las osc en temas de políticas públicas y cursos de formación de futuros profesionistas que cuenten con conocimientos en las políticas públicas y las osc. También es necesario promover los espacios, las redes, las coaliciones y las organizaciones vinculadas con las osc que se especialicen en políticas públicas, así como con capacidad de cabildeo e incidencia pública como lo ha hecho el movimiento feminista.

Como se ha mencionado, la disponibilidad de financiamiento resulta fundamental para impulsar actividades en el sector. La canalización de fondos y la existencia de donantes nacionales inclinados a estas causas son indispensables para fortalecer al sector como un interlocutor confiable de políticas públicas.

#### REFERENCIAS

- Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997. *ONG de los sesenta*. México.
- Aguirre Arvizu, V., I. García Venegas y A. Valero Chávez (coords.), 2002. *De la caridad a la beneficencia pública en la Ciudad de México, 1521-1910*. México, Escuela de Trabajo Social.
- Arrom, S.M., 2005. Catholic philanthropy and civil society: The lay volunteers of St. Paul de Vincent in 19<sup>th</sup> Century Mexico, en C. Sanborn (ed.), *Philanthropy and Social Change in Latin America*. Cambridge, Harvard University Press, pp. 31-62.
- Ávila, P., 1998. Política ambiental y organizaciones no gubernamentales en México, en J.L. Méndez (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 217-254.

- ena Roa, J. (coord.), 2004. *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
- npillo, B., M. Layton e I. Ablanedo, 2007. *Mexico Case Study: Civil Society and the Struggle to Reduce Maternal Mortality*. México, Alternativas y Capacidades, A.C.-IDS.
- npillo, B., J. Leal, M. Tapia y M.I. Verduzco, 2008. *Transparencia e imparcialidad en la asignación de fondos del Programa de Coinversión Social a las organizaciones de la sociedad civil*. México, Alternativas y Capacidades, A.C.
- to Chac, M. (coord.), 1998. *De lo cívico a lo público. Una discusión de las organizaciones civiles*. México, Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles-Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos.
- to Chac, M., 2004. La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político-ideológico, en J. Cadena Roa (coord.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
- rillo, P., S. Vargas, M. Tapia y M. Layton, 2009. *Diagnóstico sobre filantropía corporativa en México 2008*. México, Alternativas y Capacidades, A.C.
- roll, T., 1992. *Intermediary NGOs. The Supporting Link in Grassroots Development*. West Hartford, Kumarian.
- refi, 2000. Presentación sobre sociedad civil en México (inédito).
- refi, 2006. *Directorio de fundaciones y entidades donantes en México*. México, Cemefi-Indesol.
- rk, J., 1991. *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. Londres, Earthscan.
- ze, J., y A. Sen, 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford, Clarendon.
- mond, L., 1994. Rethinking civil society. Toward democratic consolidation, *Journal of Democracy* 5 (3): 4-17.
- z, D. (coord.), 2006. *Muerte materna y presupuesto público*. Mexico, Fundar.
- (Foro de Apoyo Mutuo), 1995. *Organismos no gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas*. México, FAM-UNICEF.
- , J., 1997. The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico, en D. Chalmers et al. (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Oxford, Oxford University Press, pp. 391-420.
- ntes, M.L., 1998. *La asistencia social en México: historia y perspectivas*. México, Ediciones del Milenio.
- dación Este País, 2008. Identificación, sistematización y análisis de prácticas, metodologías e instrumentos de observación ciudadana en México (inédito).
- za, S., C. Cordourier, E. González y J. Villalobos, 2007. *Recursos públicos federales para apoyar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil*. México, Cemefi-Indesol.

- cia, S. et al., 2009. Donativos privados 2006, una aproximación a la contribución ciudadana a las causas sociales. México, Incide Social-ITAM.
- nez Álvarez, D. (coord.), 2009. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. México, PNUD-ITESO.
- darrama, G., 2001. *Entre la caridad y el derecho; un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social*. Zinacantepec, COESPO-El Colegio Mexiquense.
- nández, L., y J. Fox, 1995. Mexico's difficult democracy: Grassroots movements, NGOs and local government, en Ch.A. Reilly (ed.), *New Paths to Democratic Development in Latin America. The Rise of NGO-Municipal Collaboration*. Boulder, Lynne-Rienner, pp. 179-210.
- na de la Jara, F., 2007. Contraloría social y protección de programas sociales. Trabajo preparado para el seminario internacional Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía. México, PNUD, 25 y 27 de abril.
- . (International Center for Not-for-Profit Law), 1996. Global standards and best practices for laws governing non-governmental organizations. Documento preparado para el Banco Mundial, Washington (borrador de discusión).
- za Vera, E., y A. Olvera (coords.), 2006. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- nson, P.D., S.P. Johnson y A. Kingman, 2004. *Promoting Philanthropy: Global Challenges and Approaches*. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.
- h-Brown, K., 2005. *Investing for Life: Making the Link between Public Spending and the Reduction of Maternal Mortality*. México, Fundar-International Budget Project-Population Council.
- ten, D., 1990. *Getting to the 21st Century. Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford, Kumarian.
- ton, M., I. Ablanado Terrazas y A. Moreno, 2008. *Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil: donaciones en México*. México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (CEPI Working Paper 18).
- vor, J., 1999. Civil society and governance. Concept paper. Brighthon, IDS. Desarrollado para el proyecto sobre Sociedad Civil y Gobernanza, financiado por la Fundación Ford y basado en IDS.
- tínez Borrego, E., 1991. *Organización de productores y movimiento campesino*. México, Siglo XXI-UNAM.
- idez, J.L., 1996. Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión, *Políticas Públicas y Sociedad* (7): 7-35.
- idez, J.L., 1998. *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. México, Porrúa.
- E, 2001. *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. París.

- Myts, M., M. Mackintosh y T. Hewitt, 1992. *Development Policy and Public Action*. Londres, The Open University Press.
- Yusuf, M., 1998. *Banker to the Poor. The Autobiography of the Founder of the Grameen Bank*. Londres, Aurum.

