

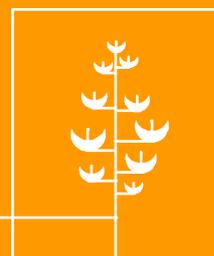


TRANSPARENCIA E IMPARCIALIDAD

EN LA ASIGNACIÓN DE FONDOS DEL
PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL
A LAS ORGANIZACIONES DE LA
SOCIEDAD CIVIL

- Beatriz Campillo Carrete
- Jesús Leal Trujillo
- Mónica Tapia Álvarez
- María Isabel Verduzco Verduzco

alternativas y
capacidades a.c.



Transparencia e Imparcialidad en la Asignación de Fondos del Programa de Coinversión Social a las Organizaciones de la Sociedad Civil

Beatriz Campillo Carrete, Jesús Leal Trujillo, Mónica Tapia Álvarez y Ma. Isabel Verduzco Verduzco¹
Alternativas y Capacidades A.C.

Agradecemos el apoyo del Centro de Contraloría Social (ccs.ciesas.edu.mx) y a la Fundación William and Flora Hewlett (www.hewlett.org).

¹ Agradecemos la colaboración de Vanessa Foronda, Erika Canseco y Abigail Connor en esta investigación. Fueron muy valiosos los comentarios y las recomendaciones de Claudia Maldonado, Maricarmen Robledo, Daniel Ponce y del resto de los miembros del Comité de especialistas, formado por Rogelio Gómez Hermosillo, Ivette Pérez, Cristina Martín, Jorge Horbath y Friné Salguero. La asesoría de Cecilia Guillén fue una contribución indispensable en el análisis jurídico.

ÍNDICE	Página
I. Antecedentes	3
II. Antecedentes del Programa de Coinversión Social	5
III. La transparencia, la imparcialidad y el debido proceso como ejes de análisis del PCS	7
IV. El análisis del Programa de Coinversión Social (PCS)	11
1. Reglas de operación	11
Recomendaciones específicas para Reglas de Operación	17
2. Convocatorias	18
Recomendaciones específicas para Convocatorias	22
3. Recepción de proyectos	22
Recomendaciones específicas para recepción de proyectos	23
4. Validación de proyectos	24
Recomendaciones específicas para validación de proyectos	33
5. Dictaminación de proyectos	34
Recomendaciones específicas para dictaminación de proyectos	43
6. Asignación de fondos	44
Recomendaciones para asignación de fondos	46
7. Ajuste de proyectos	47
Recomendaciones específicas para ajuste de proyectos	48
8. Firma de convenios jurídicos	49
Recomendaciones específicas para firma de convenios jurídicos	52
9. Ejercicio de recursos	53
Recomendaciones específicas para ejercicio de recursos	58
10. Seguimiento y evaluación de proyectos	58
Recomendaciones específicas para seguimiento y evaluación de proyectos	64
V. Conclusiones y Recomendaciones para la gestión del PCS y su marco normativo más amplio	65
Glosario de siglas	70
Índice de figuras	71
Fuentes consultadas	72

ANEXOS

- Anexo I. Principales cambios de las Reglas de Operación 2005-2006, 2007 y 2008
- Anexo II. Convocatorias emitidas del PCS 2004 al 2008
- Anexo III. Plazos para los procedimientos del PCS en Convocatorias y en Reglas de Operación
- Anexo IV. Monitoreo del PCS 2008
- Anexo V. Concentrado de datos sobre proyectos del 2005 al 2008
- Anexo VI. Organizaciones que entregaron el informe al Registro de manera extemporánea
- Anexo VII. Circular del INDESOL para las OSC. 9 de septiembre del 2008
- Anexo VIII. Fichas curriculares de los dictaminadores de los años 2006 y 2007

I. Antecedentes

En la relación del Estado con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) durante décadas predominó una lógica clientelar, en donde la variable política –el intercambio de favores políticos: el apoyo y voto a cambio de los recursos-- era el criterio más importante para la asignación de fondos públicos federales. En la década de los años ochenta, como resultado de la implementación de las políticas de ajuste estructural para enfrentar la crisis económica, el gobierno mexicano adoptó también medidas compensatorias para combatir la pobreza y proteger a grupos afectados por los efectos negativos del cambio económico. En 1989, se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) con un esquema distinto de asignación de fondos públicos y con un discurso de corresponsabilidad del gobierno con la sociedad. Aunque existían ciertos elementos de participación ciudadana en programas de combate a la pobreza como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) y Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el PRONASOL constituyó un marco institucional más amplio para que el Estado asignara fondos públicos a grupos y comité ciudadanos para implementar proyectos sociales. Sin embargo, las decisiones para asignar estos recursos continuaron con una lógica política y discrecional del propio gobierno. Además, para acceder a los recursos, los beneficiarios se debían organizar a través de canales oficiales (Véase Corneluis, Craig y Fox, 1994).

A partir de la década de los años ochenta, en paralelo a la erosión de los mecanismos clientelares tradicionales, México también experimentó una serie de cambios democráticos que fomentaron la competencia electoral y el pluralismo político. En estas tres décadas, el sector de las OSC ha crecido y se ha diversificado, con organizaciones provenientes de las corrientes asistencial-religiosa, gremial-corporativa y promoción del desarrollo comunitario y derechos humanos (Véase Hernández y Fox, 1995, Reygadas, 1998, Canto, 1998 y Olvera, 2003). Dentro de la administración pública – lentamente y de manera muy desigual-- se ha reconocido el papel y el trabajo de las organizaciones en promover el cambio social, desde un enfoque de acción pública y corresponsabilidad. Por un lado, diversas dependencias federales han creado o reformulado programas donde se incluyen la participación de OSC como actores que reciben recursos públicos. En 2006, se calcula que el presupuesto federal de fondos a la cual las organizaciones pueden acceder es de cerca de \$1,659.6 millones de pesos (Courdurier *et al.*, 2007)

Por el otro lado, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC (LFOSC) aprobada en 2003, después de 14 años de su discusión, reconoció a las OSC como entidades de interés social e interlocutoras del gobierno en la formulación e implementación de políticas públicas. Estableció que las dependencias federales debían fomentar las actividades de las OSC mediante el financiamiento público y otros apoyos. Creó un andamiaje institucional con una instancia de coordinación bajo la Comisión de Fomento, un Registro Federal de OSC y un Consejo Técnico Consultivo del Registro, con representación de OSC y diversos sectores. Aunque el espíritu de la Ley buscaba fomentar el sector de OSC con diversas fuentes de apoyos, su redacción final se centró en los recursos públicos federales. Se estableció la obligación de que las organizaciones que

desearan acceder a estos recursos, deberían inscribirse en el Registro Federal de OSC. Este Registro quedó a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión, que recayó en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). El Registro emite la Clave Única de Inscripción en el Registro (CLUNI) para las organizaciones y éste es un requisito para presentarse ante convocatorias de fondos públicos federales (Véase Tapia y Robles, 2006, entre otros).

En el nuevo entorno institucional más democrático y plural, ha sido necesario profesionalizar la política social y sustituir los criterios políticos por unos técnicos en los programas sociales para lograr resultados. En los programas que incluyen la participación de OSC, esto se ha traducido en construir mecanismos institucionales y criterios predefinidos para que las organizaciones accedan a los recursos públicos formulando proyectos sociales, bajo políticas de fomento explícitas y con reglas claras. Regular el acceso de las OSC a recursos públicos ha permitido que, por un lado, se desaliente el intercambio de favores políticos que en el pasado se hacía con el financiamiento público y, por el otro, existan políticas estatales más autónomas frente a intereses particulares (políticos, partidistas, gremiales), reduciendo así el margen discrecional del trato entre funcionarios públicos y organizaciones².

Un análisis de 17 de los 80 programas públicos federales de 2006 mostraba que se había iniciado la creación de un modelo de asignación de fondos públicos sustentado en la publicación de Reglas de Operación y principios de transparencia (Tapia y Robles, 2007). Las convocatorias públicas, la existencia de criterios técnicos y la participación de dictaminadores y expertos externos en la selección de proyectos —dejando fuera de estas decisiones a los funcionarios para evitar uso político y favoritismo en la distribución de apoyos—, la publicación detallada de resultados, la exigencia de informes y de comprobación de recursos eran características institucionales que se apreciaban en un número importante de programas federales³.

Sin embargo, estos mecanismos de asignación de fondos públicos se encuentran aún en proceso de construcción y persisten vacíos importantes, por lo que la tendencia de su institucionalización se puede revertir fácilmente. A partir de 2006, la fuerte contienda electoral y el cambio de administración revelaron las limitaciones del marco regulatorio inacabado de la asignación de fondos públicos a OSC. El cambio de administración federal se llevó a cabo sin que se hubiera puesto en marcha a cabalidad el servicio civil de carrera. Esto impidió la permanencia en sus cargos de funcionarios que habían adquirido experiencia en la operación de programas; se creó una curva de aprendizaje que ha llevado a la pérdida de procesos y gestión de estos recursos, con su consecuente erosión y desacreditación.

² Para una discusión sobre la penetración de intereses particulares en el Estado, véase Migdal (2004).

³ Entre los programas analizados había programas de dependencias como el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) y la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública (APBP), así como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Economía, la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y otras, entre otras.

El análisis de los mecanismos de asignación de fondos públicos para OSC cobra importancia por dos razones fundamentales. La primera es que si bien frente a otros países, el financiamiento público de las OSC en México es bastante reducido --cercano a 8.5% del total de sus recursos (Verduzco, 2001)— para muchas organizaciones en los últimos años estos fondos constituyen parte fundamental de su sustentabilidad financiera. La segunda es que la relación Estado-OSC no está únicamente mediada por los recursos públicos, pero la forma en cómo se asignan sí es un indicador de qué tan públicas son las políticas, en el sentido de su autonomía, imparcialidad, publicidad, transparencia, efectividad e impacto. En la medida en que la asignación de fondos públicos a OSC cumpla con estas características se habrán construido políticas públicas que fomenten alianzas público-privadas con impacto social y utilicen el potencial de las OSC como intermediarias con resultados efectivos.

II. Antecedentes del Programa de Coinversión Social (PCS)

El Programa de Coinversión social (PCS) consiste en un sistema de convocatorias públicas anuales para elegir proyectos sociales --de OSC, de instituciones de investigación y de municipios— destinados a atender grupos vulnerables o en situación de pobreza, fortalecer a las OSC que trabajan por esta causa y realizar investigación para el desarrollo. Su operación mediante concurso público tiene como fin identificar los proyectos sociales que mejor cumplen con estos objetivos. Entre los criterios destacan la infraestructura institucional; la identificación y relevancia del problema por atender; la congruencia de la propuesta; la coinversión de recursos; la viabilidad técnica y la propuesta de evaluación. El presupuesto para el PCS se sustenta en recursos del Ramo 20 para el combate a la pobreza y el programa es operado por el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL), organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)⁴.

El PCS es el programa federal que distribuye fondos a la mayor cantidad de OSC (Courdurier *et al.*, 2007)⁵. Tan sólo en 2006, bajo el PCS se ejecutaron 1,130 proyectos de coinversión; la gran mayoría de ellos desarrollados por OSC dentro del grupo que cuenta con CLUNI ante el Registro Federal (SEDESOL, 2006). A partir de los esfuerzos de reglamentación realizados en 2001, el PCS mejoró el acceso a fondos públicos federales para cientos de OSC independientes, definió por escrito y logró mayor transparencia en la asignación de recursos donde había estado presente una lógica discrecional y, de cierta manera, clientelar. De esta forma, a pesar de que en su origen combinó criterios de decisión políticos y técnicos, en los últimos años se convirtió en un referente

⁴ El antecedente del PCS es el Fondo de Coinversión Social creado en el año 1993 con el objeto de apoyar y promover acciones de asistencia y desarrollo social de beneficio a terceros realizados por OSC. En 1995 este Fondo pasó a ser administrado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y en 2000 se transformó en el Programa de Coinversión Social (PCS).

⁵ La SEDESOL distribuye 16.4% del total de recursos públicos federales destinados a apoyar a OSC que cuentan con CLUNI, y la SEP canaliza 49.9%. Pero la SEDESOL, mediante el PCS, es la entidad que apoya a un mayor número de OSC.

para la operación de otros programas públicos federales y donantes privados que canalizan recursos a OSC y que han recuperado elementos de este programa (Tapia y Robles, 2007).

Sin embargo, el PCS tiene aún grandes vacíos y su operación en los últimos años no ha sido consistente. Eventos como el retraso de meses en la evaluación de proyectos 2007, la publicación de tres versiones de resultados para una misma convocatoria, la integración de los comités de dictaminación fuera de norma, las decisiones de las autoridades sin notificar a los interesados, la aplicación retroactiva de reglas, entre otros, han dejado ver que existen lagunas legales que dejan un amplio margen de discrecionalidad en los procedimientos del Programa. Por otra parte, la definición de las responsabilidades de la autoridad y de las OSC no es suficientemente clara y no existen instancias para que los actores sociales apelen y se defiendan de decisiones de los funcionarios que en algún momento pudieran afectarlas.

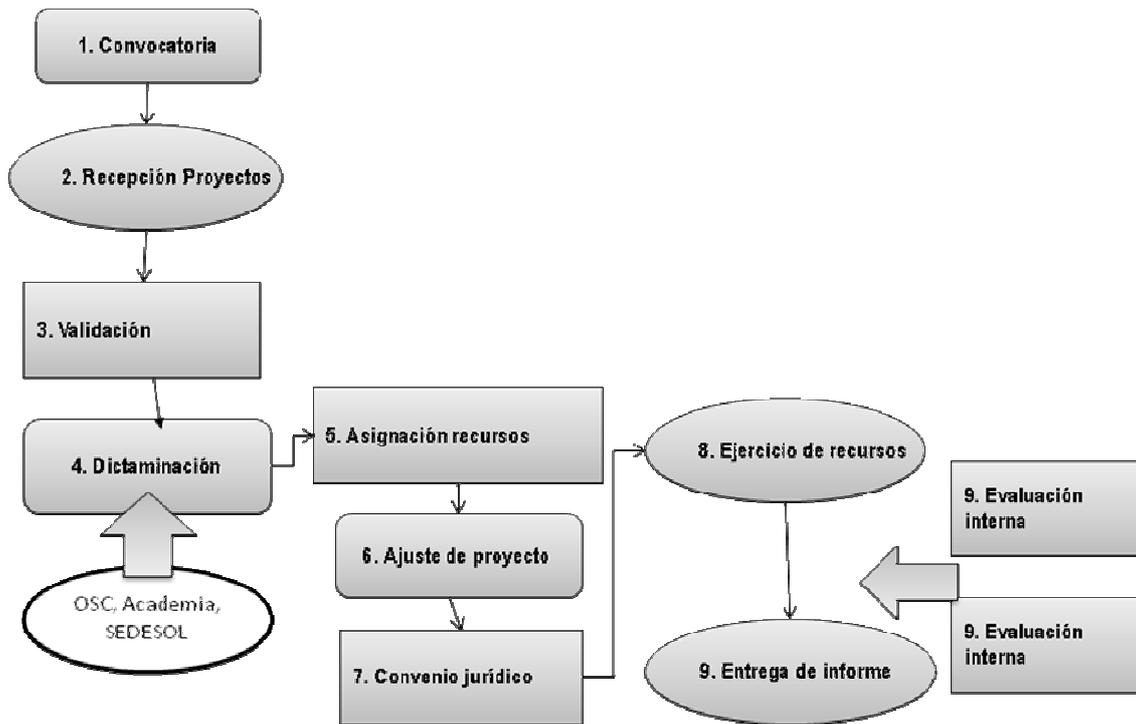
El PCS es un buen caso para dar seguimiento a la normatividad y monitorear la operación de los mecanismos introducidos; valorar el riesgo de retrocesos en los avances recientes, y aportar elementos para mejorar su institucionalización, en particular su imparcialidad, transparencia y adecuación a las condiciones de las OSC. Se trata, pues, de analizar no sólo los mecanismos institucionales sino también de toma de decisiones y lagunas normativas. La identificación de estos elementos puede también contribuir como referencia para futuros ejercicios de seguimiento y monitoreo de otros programas públicos federales que ejercen gasto social a través de OSC.

El PCS fue diseñado bajo la lógica de Fondos de Inversión Social, con base en la demanda⁶ donde existe una tensión permanente entre la libertad con que cuentan los actores sociales (las OSC, las instituciones de investigación y los municipios) para identificar y proponer soluciones a los problemas sociales específicos y la aplicación homogénea de reglas y criterios del programa. Se parte del supuesto de que estos actores conocen, cuentan con experiencia y capacidades para reconocer y atender problemáticas que, por su particularidad, escapan a los grandes objetivos de la política social del gobierno. Por ello, se permite a los actores definir específicamente los proyectos – objetivos, metas, metodologías y acciones— y su operación. En otras palabras, bajo el diseño de estos programas, los actores sociales son formuladores e implementadores de proyectos sociales, que en su conjunto forman una política social. El papel del INDESOL consiste en diseñar los procedimientos de acceso, administrar estos procedimientos para seleccionar y financiar los proyectos sociales y evaluar los resultados de estos proyectos. Los procedimientos y formatos oficiales obligan a la presentación de la información organizada de acuerdo con conceptos relevantes. Dicha homogeneidad debiera permitir que la selección de proyectos se realice con base en criterios de calificación también homogéneos. Todo proceso de concurso público exige mecanismos para garantizar que los participantes compiten en igualdad de condiciones. Para lograr esto, se requiere que los procedimientos establecidos garanticen: condiciones similares de participación; criterios de decisión claros y verificables, y certidumbre acerca de los procedimientos y su definitividad.

⁶ Véase Graham (1994 y 1998), Naraya y Ebbe (1997), y Stewart y Van der Geest (1995).

En las convocatorias públicas del PCS, los proyectos sometidos deben pasar por nueve etapas. Cada una de ellas se forma por procedimientos pre-establecidos, que en su totalidad, llevan a asignar recursos públicos a un conjunto de actores sociales que trabajan por causas sociales. A continuación se esquematizan estas etapas:

Figura 1. ETAPAS PCS



Estas nueve etapas deben garantizar que los recursos que se asignan a los proyectos cumplan con la transparencia, la imparcialidad y el debido proceso, elementos que como veremos a continuación son fundamentales para la consolidación de un modelo de co-inversión y corresponsabilidad de política social, en donde no haya cabida para el clientelismo.

III. La transparencia, la imparcialidad y el debido proceso como ejes de análisis del PCS

La **transparencia** es una característica derivada de principios democráticos y liberales, en términos generales, consiste en el acceso a la información de carácter público, es decir, aquella que afecta el interés de una sociedad y que por tanto debe de ser accesible a la ciudadanía (Aguilar, 2006 y Rodríguez, 2006). Arellano (2007) propone cuatro criterios para identificar las fallas de transparencia de información en los procedimientos de una organización gubernamental: inclusión, publicidad,

verificabilidad y responsabilidad⁷. De acuerdo con esta definición, la obligación de transparencia en las organizaciones gubernamentales va más allá del establecimiento de un sistema de documentación y publicación de los procesos de manera clara, suficiente y eficiente; implica además, incorporar en las acciones organizativas a los actores principales que afectan la toma de decisiones; establecer mecanismos para que sea posible verificar que las decisiones y los procesos se llevaron a cabo de la forma en que están especificados o definidos; y una definición de las relaciones, los roles y los procedimientos que están a cargo de cada uno de los actores responsables que intervienen en la toma de decisiones y en la implementación de los acuerdos.

Otro eje o parámetro que guía esta investigación es la **imparcialidad** como principio básico de justicia que garantiza que los actores encargados de un juicio lo lleven a cabo teniendo en cuenta sólo los elementos pertinentes a dicha decisión, dejando de lado simpatía o intereses personales (Trujillo, 2007, pp. 69-70). En una situación que implica una elección que afectará a un tercer involucrado, el actor encargado de tomar la decisión debe limitarse sólo a los criterios relevantes para lo que se debe decidir. Por ejemplo, un juez que dicta sentencia a un acusado debe hacerlo simplemente con los elementos legales correspondientes, dejando de lado valoraciones personales. El principio de imparcialidad en la esfera pública resulta doblemente importante ya que, por un lado, está en juego la justicia que afecta a los actores involucrados directamente por un programa o decisión del gobierno, y por la otra, afecta el interés de toda la sociedad, pues aquella decisión de autoridad recae sobre todos los individuos al poner a prueba las nociones de justicia de dicha sociedad (Trujillo 2007, p. 72). Por tanto, la imparcialidad debe caracterizar las decisiones gubernamentales que impliquen un juicio y debe traducirse en el establecimiento de mecanismos que aseguren que sólo los criterios relevantes para el juicio son los que serán tomados en cuenta. De acuerdo con esta línea de argumentación, un programa gubernamental que pretenda ser imparcial debe establecer este criterio tanto en sus líneas generales, como en los mecanismos de procedimiento y regulación.

Finalmente, el tercer concepto que guía esta investigación es el **debido proceso**, que se refiere al principio procesal o jurídico según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, que aseguran un resultado justo y equitativo derivado del proceso, ya que permite ser oído ante un juez. En el caso de programas de gobierno, las obligaciones de la autoridad, así como los derechos y obligaciones de los demás actores involucrados deben ser suficientemente claros, predecibles y de aplicación general y proveer de instancias jurisdiccionales o administrativas a donde puedan acudir los afectados por las decisiones a solicitar la revisión legal de algún caso y hacer valer sus derechos de forma efectiva.

El PCS está diseñado como un concurso que apoya a los proyectos con mayor mérito y que responde a necesidades apremiantes de política social, por tanto la **transparencia, la imparcialidad** y el **debido proceso**, por las razones expuestas anteriormente deben ser los ejes críticos del funcionamiento del PCS. El resultado de quienes reciben financiamiento y quienes no lo reciben es

⁷ En su artículo, Arellano señala que estos criterios fueron elaborados en una reunión de trabajo para un proyecto conjunto por el Dr. Sergio López y el Dr. Mauricio Merino, investigadores del CIDE.

una decisión de justicia. En la medida en que esta decisión sea transparente, imparcial y se apegue a los procedimientos y garantías debidas será percibida como legítima y acatada por los actores que participan y, en general, por la sociedad.

Para verificar las condiciones del proceso, es indispensable que exista **transparencia**, es decir, información suficiente sobre los procesos de concurso. En términos generales, el PCS se encuentra sujeto a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). La información abierta y suficiente, en las distintas etapas permite verificar que los procedimientos se realizan conforme a normas y criterios pre-establecidos y claros. Los participantes, especialmente los no elegidos, deben poder corroborar que su exclusión se fundó en los términos previstos formalmente. En particular, para que la información sea útil es indispensable que esté disponible en un momento en se pueda corregir la discrepancia entre los procedimientos establecidos y lo que se lleva a la práctica realmente, sin haber afectado en definitiva las oportunidades de los participantes.

La **imparcialidad** es la característica que puede causar mayores problemas, debido a que el INDESOL tiene un doble papel: elaborador de reglas y árbitro de las mismas. En su calidad de árbitro debe de conducir sus actos dentro de los criterios establecidos en la normatividad correspondiente, dejando de lado intereses personales o políticos (Trujillo 2007). Los riesgos que la imparcialidad puede enfrentar son dobles, ya que el árbitro puede diseñar reglas de acuerdo a sus intereses o bien usar el marco normativo ya existente para favorecer sus intereses. En el momento en que el árbitro diseña procedimientos o los utiliza para favorecer determinado perfil de actores o de proyectos, el equilibrio supuesto se rompe. La claridad en la definición de procedimientos y criterios para excluir proyectos –lo mismo que su aplicación homogénea y general– es central. En ocasiones, este concepto también nos sirve para describir el margen de maniobra o discreción que tiene la autoridad para decidir a favor o en contra, según su propio criterio.

El interés de los participantes se protege por lo que se conoce como **debido proceso**, es decir, las garantías de que la participación de los actores se someterá a parámetros de juicios iguales y legales, entendidos como proporcionales entre los actores y proporcionales a lo que obtienen del PCS (Taylor, 1995 y Grumet 1982). La certidumbre del proceso se da cuando los procedimientos efectivamente se realizan como están previstos y toman en cuenta el interés de los participantes. También forman parte del debido proceso las garantías que aseguran la posibilidad de revisión de decisiones erróneas o ilegales o cuando el proceso no ofrece las condiciones de igualdad en las etapas de selección y en la evaluación de resultados.

Figura 2. Características de transparencia, imparcialidad y debido proceso

Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusión. - Publicidad. - Verificabilidad. - Responsabilidad.
Imparcialidad	- Claridad y generalidad en las reglas y criterios de decisión.

	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación de criterios técnicos, de manera homogénea y general. - Representación en todo momento que involucre deliberación. - Evaluación de acuerdo con criterios pre establecidos. - Eliminación de conflicto de interés. - Margen de maniobra o discreción para que la autoridad decida a favor o en contra.
Debido proceso (garantías jurídicas)	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de plazos para cada etapa. - Notificación y mecanismos de revisión oportunos en los casos considerados definitivos. - Derecho de audiencia. - Mecanismos de apelación o de revisión efectivos y oportunos. - Previsibilidad y proporcionalidad de sanciones.

En esta investigación se analizan la normatividad y la operación del PCS desde tres ejes conceptuales: transparencia, imparcialidad y debido proceso. Para revisar la operación del programa se seleccionaron los ejercicios de los años del 2005 al 2008. Revisar este periodo permitió contrastar la evolución normativa y operacional del programa en dos administraciones y tres titulares distintos. Para cada uno de estos años se revisaron los procedimientos señalados en las Reglas de Operación para la gestión del programa. Con referencia en los procedimientos señalados en las reglas, se analizó otro tipo de información disponible sobre los ejercicios de tres convocatorias seleccionadas: Asistencia Social (AS), Equidad de Género (EG) y Profesionalización de OSC (PF). Estas tres convocatorias son representativas de la variedad de OSC que participan en el programa. La convocatoria de Asistencia Social concentra buena parte de organizaciones que atienden de manera directa a grupos vulnerables y en pobreza, como infancia, adultos mayores, etc.; las de Equidad de Género tratan las condiciones que generan discriminación por género y son trabajados desde una enorme variedad de enfoques; la convocatoria de Profesionalización involucra organizaciones dedicadas a dar servicios de capacitación y fortalecimiento a otras OSC y participan también universidades y centros de investigación.

La información que no estuvo disponible en el portal de internet se solicitó al INDESOL mediante el Sistema de Solicitudes de Información (SISI). El análisis de esta información permitió realizar el monitoreo y documentar la publicidad/opacidad y los riesgos identificados por la existencia de lagunas normativas y contradicciones en el diseño del programa que pueden llegar a poner en peligro el cumplimiento de las condiciones de transparencia, imparcialidad y debido proceso.

Durante los cuatro años para los que se recopiló información, se mantuvieron las tres convocatorias seleccionadas en el PCS, de manera que fue posible revisar la continuidad o discontinuidad de los procedimientos y sus resultados. Estas tres convocatorias son operadas a nivel central –por el personal del propio INDESOL, y no de las delegaciones de SEDESOL— pero en ellas participan actores sociales con amplia presencia geográfica en el país, lo cual permite ampliar el alcance de este trabajo.

IV. El análisis del Programa de Coinversión Social (PCS)

1. Reglas de Operación

Las Reglas de Operación son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar de un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. Las Reglas de Operación de los programas públicos deben indicar los objetivos del programa; sus lineamientos como cobertura, población objetivo, beneficiarios, tipos de apoyo, derechos, obligaciones y sanciones; los distintos procesos (operación, ejecución, evaluación, etc.) y los actores que participan en cada proceso⁸.

En las Reglas de Operación del PCS se establece que la autoridad responsable de la gestión del programa será el INDESOL o a las delegaciones de la SEDESOL en los estados. Las Reglas exigen que se establezca el presupuesto destinado a cada convocatoria y el monto máximo que se asignará a cada proyecto; el esquema de dictaminación —en función de las modalidades establecidas en las propias Reglas— así como los plazos en que la autoridad desahogará las etapas del proceso y los plazos y las modalidades a los que los participantes deberán sujetarse⁹.

Para evitar fallas de **transparencia** es fundamental que las Reglas de Operación incluyan los roles y los procedimientos que están a cargo de los actores que participan en cada una de las etapas del PCS y que establezcan suficientes mecanismos que permitan verificar que las decisiones y los procesos se lleven a cabo de la manera en que se establecen en las propias reglas. Las Reglas constituyen el principal medio de difusión de contenidos normativos de un programa, especialmente entre los actores involucrados. Por lo anterior, las Reglas deben de estar disponibles oportunamente. En este proceso, el INDESOL ha cumplido de manera satisfactoria sus obligaciones de transparencia al publicar las Reglas de Operación del PCS en su página web, archivo que se puede descargar. Sin embargo, la página carece de un acervo histórico de las Reglas de Operación, su

⁸ Según el art. 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los programas que otorguen subsidios deberán sujetarse a Reglas de Operación. El proyecto de Reglas debe presentarse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a más tardar el 21 de noviembre del año anterior a su efecto. Esta Secretaría emite una autorización presupuestaria en un plazo que no deberá exceder de 10 días hábiles. Posteriormente, la dependencia debe de hacer llegar estas reglas en un plazo máximo de 3 días naturales, a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) para que emita dentro de los 10 días hábiles siguientes el dictamen regulatorio. Las Reglas o sus modificaciones deberán estar publicadas a más tardar el 31 de diciembre anterior al ejercicio.

⁹ El INDESOL es el responsable de elaborar las Reglas en función de los objetivos de política social del gobierno. Se encarga de fijar objetivos específicos, requisitos adicionales de participación, creación de las convocatorias y, en general, de los detalles operacionales del Programa. Inicialmente, existían dos instrumentos de regulación del PCS: las Reglas de Operación para establecer las líneas generales y los Lineamientos Específicos de las Reglas de Operación para precisar la mecánica de gestión del programa. Ambos instrumentos normativos tienen carácter de aplicación general, que adquieren con su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF). A partir de 2007, los Lineamientos se incorporaron a las Reglas y, por lo mismo, en los últimos años sólo existe un instrumento regulatorio. En el periodo analizado (2005-2008) las Reglas de Operación del PCS han sido modificadas en dos ocasiones, de manera que existieron tres versiones para los procedimientos de esos cuatro años. A lo largo del texto haremos referencia a las modificaciones más importantes que se resumen en el Anexo I. Secretaría de la Función Pública, www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm. Alternativas y Capacidades pone a disposición de los interesados la comparación completa de las tres versiones de las Reglas de Operación en su página web: www.alternativasociales.org/fondospublicos.

disponibilidad aumentaría la transparencia al ilustrar la evolución de las Reglas, tanto en contenido general como en especificaciones legales.

Igualmente, el proceso sería más claro si se publicaran también los documentos oficiales donde se justifiquen las necesidades, las limitaciones y las razones para modificar las Reglas de Operación. Las decisiones que afectan directamente la estructura y el contenido del programa son de interés público y pueden solicitarse al INDESOL por medio del SISI. Sin embargo, se lograría mayor transparencia si se publicaran sin esperar a que la información sea solicitada. Podemos concluir que la transparencia del PCS en esta etapa se cumple en lo mínimo necesario, que es la difusión del marco normativo vigente entre los actores relevantes y entre el público en general.

En contraste, cuando se considera la **imparcialidad**, las Reglas de Operación presentan tres problemas que pueden llevar a la indefensión e incertidumbre de los actores. A continuación se desarrolla cada uno:

1. Facultades para que la autoridad elabore y modifique las reglas, sin contrapeso, revisión, consulta u opinión de los actores participantes.
2. Desproporcionalidad entre las responsabilidades de la autoridad y de los participantes.
3. Aplicación de normas que no aseguran atender un debido proceso, como la falta de notificaciones oportunas, mecanismos de apelación y revisión de casos.

En primer lugar, la autoridad tiene la facultad para elaborar y modificar cada año las Reglas y los procedimientos, sin que medie una justificación ni un proceso de revisión, consulta u opinión de los actores participantes. Así pues, la definición de los términos sustantivos del PCS es en buena medida atribución de la administración en turno del INDESOL. Podría decirse que, además del INDESOL y la SEDESOL, las instancias que revisan las Reglas –la COFEMER y la SHCP- son ajenas a la operación del PCS y sus observaciones responden a necesidades presupuestales, de calendario, y otras de que tienen que ver con procedimientos de la gestión gubernamental.

Salvo la Comisión Nacional de Desarrollo Social, quien tiene también la facultad de “aprobar la propuesta de reglas que deban regir la participación social que haga la Secretaría [“SEDESOL]”¹⁰, no existen instancias mixtas o consultivas que pueda servir de contrapeso a INDESOL en la revisión y modificación de las Reglas. Tampoco existe la obligación de seguir recomendaciones técnicas de evaluaciones, de realizar dictámenes sobre posibles afectaciones o de llevar a cabo consultas con los participantes para realizar cambios a las Reglas de Operación.

Generalmente, los actores participantes se enteran por primera vez de las modificaciones en el momento de la publicación de las Reglas. Pocos conocen que durante un corto periodo de tiempo, la COFEMER publica los anteproyectos de Reglas de Operación en su portal, invitando a los

¹⁰ Ley General de Desarrollo Social, art. 50, inciso IX. La Comisión está formada por los Secretarios de SEDESOL, Salud, SEP, SAGARPA, SEMARNAT y Trabajo y Previsión Social (STPS); los titulares de el desarrollo social de los estados; representantes de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, y los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores. Por su propia composición y sus múltiples facultades, es poco factible que esta Comisión revise de manera pormenorizada las Reglas de Operación del PCS.

interesados a una consulta. Sin embargo, todavía no es una práctica de las OSC participar en dichas consultas y no se conoce hasta qué punto, la COFEMER podría tomar en cuenta los comentarios¹¹.

En segundo lugar, las Reglas de Operación no son proporcionales en el reparto de responsabilidades en torno al PCS.

Figura 3. Derechos y obligaciones no correlacionados de las OSC en las Reglas de Operación de 2008

Obligaciones	Derechos
<p>Conocer, aceptar y cumplir las Reglas de Operación y demás normatividad aplicable al manejo de recursos públicos.</p> <p>Acusar recibo y responder, en su caso, a los comunicados, notificaciones u oficios entregados en los plazos indicados.</p> <p>Avisar por escrito en un plazo no mayor a los 5 días hábiles, sobre los cambios del responsable del proyecto durante la ejecución del mismo.</p> <p>Ejercer los recursos públicos de acuerdo con el instrumento jurídico que en su caso suscriba con el INDESOL o con la Delegación que corresponda, en los términos indicados en las Reglas de Operación y demás normatividad aplicable.</p> <p>Presentar un informe parcial de avances con los datos completos requeridos en el formato respectivo, a la mitad del período convenido y un informe final a la conclusión del ejercicio fiscal, de conformidad con el instrumento jurídico correspondiente. La entrega se hará de acuerdo a los plazos y en los formatos que indican las Reglas de Operación, a la Instancia Ejecutora que corresponda, y deberán ser ampliados o complementados cuando así lo soliciten el INDESOL o las delegaciones.</p> <p>Permitir al INDESOL, a la instancia que éste determine, o a la Delegación que corresponda, realizar las acciones de seguimiento y evaluación que considere necesarias en función del cumplimiento del objetivo del proyecto.</p> <p>Contar con una relación de beneficiarios del Proyecto que contenga al menos, el nombre completo, edad, sexo,</p>	<p>Ser notificados sobre la recepción de sus proyectos conforme al numeral 5.2 de las presentes Reglas y contar con una ficha de recepción para cada uno.</p> <p>Recibir información acerca del "status" de sus proyectos, y en su caso, las causas de invalidación o de no elegibilidad, <u>cuando así lo soliciten por escrito</u> dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de publicación de los resultados.</p> <p>Recibir asesoría, información y capacitación de acuerdo a los mecanismos establecidos para tal efecto por el INDESOL o las delegaciones.</p>

¹¹ Alternativas y Capacidades en diciembre 2007, intentó presentar observaciones a las Reglas de Operación de 2008. Sin embargo, la COFEMER no las quiso aceptar, debido a periodo vacacional, y posteriormente fueron publicadas el 31 de diciembre de 2007. En julio 2008, Sin Fronteras IAP presentó ante la COFEMER observaciones sobre el Reglamento de la Ley de Nacionalidad. La experiencia de Sin Fronteras ha sido buena, pues aunque el Instituto Nacional de Migración (INM) ha estado poco abierto al diálogo, la COFEMER ha turnado sus comentarios y regresado el proyecto al INM para que los tome en cuenta, en hasta 3 ocasiones.

Obligaciones	Derechos
<p>CURP y RFC de cada uno de ellos de acuerdo con lo señalado en los Lineamientos Normativos para la Integración de Padrones de los Programas Sociales. No es requisito de participación que los actores sociales entreguen su relación de beneficiarios desde el principio, ya que ésta puede generarse como resultado de las diversas acciones del proyecto.</p> <p>Proporcionar la información requerida para la elaboración de la evaluación interna y externa del Programa.</p> <p>Atender las observaciones técnicas que emita la comisión dictaminadora o comité técnico, así como los ajustes técnicos al proyecto solicitados por el INDESOL o la Delegación que corresponda.</p> <p>Utilizar una cuenta bancaria exclusiva.</p> <p>Devolver los recursos no ejercidos o por rendimientos productivos.</p> <p>Asegurarse de que la documentación entregada cumpla con los requisitos que marca la convocatoria en la que participe.</p> <p>Dar seguimiento al proyecto a través de la página electrónica del INDESOL, en las instalaciones del INDESOL o de las delegaciones.</p>	

Es entendible que al recibir recursos públicos, las OSC y otros actores adquieren mayores obligaciones. Sin embargo, la manera en que se han determinado elevan la responsabilidad de las OSC y otros actores al equivalente a las de un servidor público, sin que éstos cuenten con mecanismo alguno de defensa, como es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos¹².

Figura 4. Obligaciones de la autoridad en las Reglas de Operación de 2008

<p>El INDESOL es la instancia responsable de la coordinación y operación del Programa a nivel central. En los estados lo serán las delegaciones de la SEDESOL, cuando así lo determine la convocatoria. Son obligaciones de la autoridad responsable:</p> <p>Difundir las convocatorias.</p> <p>Notificar a los participantes sobre la recepción de sus proyectos, y generar una ficha de recepción.</p>

¹² El Artículo 25 de esta Ley señala que los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas podrán optar por interponer el recurso de revocación o impugnarlas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Convocar a OSC, instituciones de educación superior y centros de investigación y a servidores públicos del gobierno federal para que propongan candidatos para integrar un padrón de dictaminadores.

Proporcionar a los participantes información sobre el status de sus proyectos, y en su caso, indicar las causas de invalidación o de no elegibilidad. Sobre la validación de proyectos, crear una ficha de validación y registrarla en el sistema, publicar los resultados máximo 20 días hábiles después del cierre de la convocatoria. Publicar los resultados de la dictaminación de los proyectos en un plazo de 60 días naturales después del cierre de la convocatoria. Informar, en un plazo de 30 días, sobre los proyectos que serán apoyados.

Asignar los recursos a los proyectos; la primera ministración dentro de los 20 días hábiles posteriores a la firma del convenio jurídico y la segunda cuando el actor social entregue el informe parcial.

Elaborar un padrón de proyectos apoyados y publicarlo en el portal de internet.

Registrar los informes finales que entregan los participantes y elaborar una ficha de recepción.

Revisar y evaluar la totalidad de los informes finales de los proyectos apoyados y dar a conocer los resultados en un plazo de 60 días naturales a partir de que reciba el informe final.

Realizar una evaluación de los proyectos apoyados (muestra de por lo menos 25%).

Proporcionar a los participantes asesoría, información y capacitación.

Elaborar informes trimestrales acerca de la operación del PCS.

Elaborar a más tardar el 30 de septiembre, una evaluación del avance del Programa.

El Programa será evaluado por una institución académica y de investigación o por un organismo especializado de carácter nacional o internacional.

Como se señala en la Figura 4, el INDESOL y las delegaciones de la SEDESOL en los estados son los responsables de la coordinación y operación del PCS, por lo que deben realizar las tareas señaladas en las Reglas de Operación. Sin embargo, las obligaciones hacia las OSC y otros actores participantes son muy limitadas, y no siempre precisan plazos o mecanismos para que los actores puedan exigirlos.

De esta forma, las Reglas de Operación no señalan obligaciones fundamentales de la autoridad para garantizar el éxito del PCS¹³. Es aún más significativo que la autoridad no se asume el impacto que tienen sus errores o acciones propias, e incluso la falta de esfuerzos para apoyar a los actores con

¹³ La emisión oportuna y el cumplimiento de plazos de las distintas etapas del proceso, la claridad en las reglas y los procedimientos, el acercamiento de información suficiente para cumplir con tareas administrativas y de control, la disposición a responder a inquietudes de los participantes, la garantía de que no se modificará el contenido de los proyectos una vez recibidos y, en general, enviar señales que otorguen confianza a los participantes.

información y asesoría¹⁴. Aunque se entiende que las obligaciones de las autoridades se determinan en otros instrumentos legales, sería útil incluir en las Reglas de Operación apartados que indiquen cómo y de qué manera se ajustará la actuación gubernamental a dicha normatividad, por ejemplo a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (LFPA).

La determinación de las sanciones resulta también desproporcional. Las Reglas de Operación solamente establecen sanciones por incumplimiento para las organizaciones, pero no para la autoridad. Los castigos pueden ser la suspensión de recursos, la obligación de devolver una parte o el total de los recursos, el pago de recargos por el retraso en la devolución de los recursos no ejercidos o la remisión del expediente de la organización a la Dirección General de Normatividad Asuntos Contenciosos de la SEDESOL¹⁵. Sin embargo, no existe ninguna mención de sanción para las autoridades que operan el PCS¹⁶.

En tercer lugar, al considerar las garantías de debido proceso para los actores del PCS, se encuentran un gran vacío. Los actos administrativos definitivos, que causan perjuicio, se encuentran sujetos a formalidades que protegen las garantías de los particulares frente a posibles actos de molestia o abusos de la autoridad. Dichas formalidades se encuentran explícitas en la LFPA y constituyen las condiciones de debido proceso que recoge nuestro marco legal. La jurisdicción de esta norma sobre el programa responde a que, en cada etapa de las convocatorias, se producen actos administrativos –la exclusión de actores sociales del proceso– y al hecho mismo de que el PCS es un mecanismo de asignación de recursos públicos para fines sociales. No obstante, las Reglas de Operación del programa no establecen mecanismos para que los actores tengan certeza jurídica.

Al menos dos condiciones de debido proceso están ausentes en las Reglas de Operación del PCS:

- 1) la notificación oportuna sobre actos definitivos,
- 2) los mecanismos efectivos de revisión o control jurisdiccional.

Entre los derechos de los participantes del PCS no se menciona el derecho a ser notificado oportunamente. Aunque como se verá más adelante a lo largo de las etapas del programa, se comunica la recepción del proyecto y se utiliza la página web como instrumento para comunicar decisiones de la autoridad, no se emiten documentos que recojan las formalidades de una notificación legal y permitan al actor social recurrir oportunamente a las instancias de revisión. En el

¹⁴ En los Lineamientos Específicos de 2005 se definían ámbitos de responsabilidad entre el INDESOL, las delegaciones y los Agentes Responsable de la Ejecución del Proyecto (AREP) (Numerales 4.1, 4.2 y 4.3 de los Lineamientos Específicos del 2005). Dichos Lineamientos reconocían la responsabilidad del INDESOL de “asesorar a los actores sociales interesados, sobre la presentación de proyectos y la forma de participar en el Programa” e incorporaban la obligación de éste y de las delegaciones de “atender a los actores sociales que así lo soliciten, para realizar el ajuste documental y financiero (...)” (Numeral 4, incisos b y g de los Lineamientos Específicos del 2005). Además, establecían la obligación de elaborar una base de datos del Programa a partir de la información del formato electrónico de cada proyecto. Tales obligaciones para la autoridad desaparecieron en 2007, cuando en cambio se incorporaron nuevas obligaciones para los actores sociales.

¹⁵ Numeral 3.8.4 de las Reglas de Operación del PCS 2008.

¹⁶ Como más adelante se mencionará, las sanciones contempladas a funcionarios tienen que ver con el reintegro de los recursos no comprobados por las OSC, pero no con responsabilidades de una operación eficiente y efectiva del PCS.

caso de que el proyecto sea invalidado o no elegible, se establece que las OSC y otros actores tienen derecho a ser informados de las causas, pero se les da un plazo limitado para ello (15 días naturales) bajo condición de una solicitud por escrito. Ello transfiere la obligación al actor social. En contraste, no se establece un plazo para que la autoridad responda a dicha solicitud; tampoco se contempla el supuesto de que la autoridad no conteste y, mucho menos, se sanciona esta posibilidad. De acuerdo con la LFPA, los actos administrativos –en este caso de exclusión de proyectos que concursan por recursos públicos— no son exigibles sin notificación legal¹⁷. Sin embargo, la ejecución de estas decisiones se encuentra en manos del INDESOL¹⁸.

Aunque existen mecanismos de revisión o control jurisdiccional de actos administrativos definitivos, es necesario que queden señalados en las Reglas de Operación y en las convocatorias. Se trata de una falta mayor puesto que, de acuerdo con el artículo 3 de la LFPA, la validez del acto administrativo depende de se cumplan las formalidades, entre las cuales está mencionar en la notificación los recursos que procedan para su revisión. Cuando el acto administrativo carece de alguno de los elementos mencionados en este apartado, procede que el superior jerárquico declare la nulidad. Sin embargo, ello supone que dicha autoridad conoce y comprende su responsabilidad en el marco de la LFPA y su razón de ser.

Además, la falta de garantías de debido proceso hacia los actores sociales contradice el espíritu de corresponsabilidad del PCS, que es fomentar su trabajo. Como se verá adelante, las oportunidades a los errores, las omisiones, las dificultades administrativas e, incluso, la discrecionalidad de la autoridad abundan en la operación del programa, con altas probabilidades de afectar el trabajo de los actores participantes y los resultados del programa. En cambio, las exigencias del PCS son inadecuadas a las capacidades de muchas OSC e implican costos muy altos, en proporción al financiamiento recibido.

Recomendaciones específicas para Reglas de Operación

1. Publicar en la página web del INDESOL los **documentos oficiales que justifiquen las modificaciones de las Reglas de Operación.**
-

¹⁷ Artículo 9 de LFPA.

¹⁸ La propia ley supone la pre-existencia de un mecanismo de apelación en todos los procesos, y su inexistencia puede dar lugar a un proceso de revisión de procedimientos, aunque bajo condiciones muy restrictivas. Es un mecanismo de control o revisión de la legalidad en “sede administrativa” o jurisdiccional. Se puede acudir al Tribunal Fiscal y Administrativo, pero los plazos de desahogo de un juicio administrativo toman entre 8 meses y 5 años, mientras que los plazos de revisión de un caso del PCS exigen, a lo sumo, un periodo de 4 meses, el cual se desprende del momento de entrega del informe final del año anterior (enero), al momento de vencimiento de las nuevas convocatorias (que suele darse en el primer trimestre de cada año). Aunque existe la posibilidad de obtener una suspensión provisional del acto administrativo, la carga de trabajo de estos tribunales hace imposible la oportunidad de estas decisiones. Además, se trata de un proceso *ex post* que no anula la necesidad de garantizar las condiciones mencionadas *ex ante*. También hay suspensión en recurso administrativo, el problema es que no hay “autoridad competente” expresamente designada para ese trámite en los ordenamientos que regulan el ejercicio de facultades del INDESOL.

2. Convocatorias

Cada una de las convocatorias se realiza de acuerdo con las disposiciones de las Reglas de Operación del PCS y, en su caso, los lineamientos específicos. Como parte del procedimiento previo al lanzamiento de las convocatorias, la Dirección General Adjunta de Vinculación y Coinversión Social del INDESOL envía el anteproyecto de la convocatoria respectiva a la SEDESOL para su aprobación. Una vez que ésta se obtiene y siguiendo la misma mecánica de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Oficialía Mayor de la SEDESOL las remite a la SHCP para la autorización presupuestal y, lograda ésta, a la COFEMER para obtener el dictamen sobre la manifestación de impacto regulatorio, o bien que le exima de este procedimiento, bajo el supuesto de que las convocatorias no tienen impacto generalizado sobre los particulares. Una vez aprobada la convocatoria, se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y en la página web del INDESOL¹⁹.

Las convocatorias deben establecer de manera explícita los temas que participan, el tipo de beneficiarios y/o mínimo de cobertura que se espera que atiendan los proyectos en estos temas y montos de coinversión esperados. Estas definiciones son elementos centrales en la evaluación del mérito de los proyectos. Dados los supuestos de contribución a la formación de capital social en que se basa el PCS, otro requisito explícito es la colaboración con otros actores sociales o con las propias instituciones convocantes.

En términos de **transparencia**, las convocatorias se han publicado en la página web de INDESOL, según lo dispuesto por la Ley y ha resultado un medio efectivo y económico de difusión. En marzo del 2005, el INDESOL firmó un convenio con el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en el que se obliga a las dependencias o entidades de la administración pública federal que otorgan apoyos o estímulos a OSC a publicar los programas, el presupuesto, los mecanismos para acceder a dichos recursos y la información del área responsable de los trámites. La misma circular señala que en el portal de las Acciones de Fomento de la Administración Pública Federal (www.corresponsabilidad.gob.mx), se habilitó una liga para que las dependencias gubernamentales informen sobre las actividades de apoyo y estímulo a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (IFAI-SEDESOL, 2005). Actualmente, en este portal solamente se encuentran los vínculos para acceder a las convocatorias vigentes de estos programas, pero no a las anteriores.

¹⁹ Para el ejercicio fiscal 2008, las Reglas de Operación del PCS establecen, en su numeral 3.4.3, el contenido mínimo que deben cumplir las convocatorias: a) Vertiente(s) que aplica(n); b) Objetivo, temática(s) y cobertura; c) Actores sociales que pueden participar; d) Requisitos de participación; e) Características de los proyectos; f) Presupuesto destinado a la Convocatoria; g) Monto máximo a otorgar por proyecto; h) Esquema de coinversión; i) Esquema de dictaminación; j) Lugares, modalidades y fecha límite para la recepción de proyectos; k) Instancia ejecutora de la convocatoria; l) Plazos para la publicación de resultados; m) Número de ejemplares que se deberán entregar a la instancia ejecutora, en caso de que se deriven del proyecto publicaciones o material audiovisual; n) Criterios de vinculación o colaboración con las instituciones convocantes o con otros actores sociales; ñ) Características de los proyectos.

En referencia a la **imparcialidad**, las Reglas otorgan el siguiente margen formal de intervención al INDESOL –y funcionario en turno--sobre las convocatorias del PCS:

- 1) Definir los objetivos de cada convocatoria, en función de la definición privilegiada por la administración en turno para el problema detectado;
- 2) Establecer el presupuesto, montos máximos y coinversión, lo que crea incentivos para que los actores coinviertan y opten por determinadas fórmulas;
- 3) Establecer las características mínimas de los proyectos, lo que permite priorizar temas, requisitos, criterios y tipos de acciones.

Estos ámbitos permiten, por ejemplo, determinar la amplitud y profundidad con que se define una problemática social y sus objetivos, así como asignar más recursos a ciertas convocatorias o incluso eliminar algunas. En la Figura 5 se resume la información sobre las convocatorias emitidas en los temas seleccionados, los ajustes presupuestales pueden indicar cambios en las prioridades de política social en los años monitoreados.

Figura 5. Convocatorias y presupuesto para los años 2004 al 2008

Temas	Año		2004				2005				2006				2007				2008			
	Conv.	#	Presupuesto		Conv.	#	Presupuesto		Conv.	#	Presupuesto		Conv.	#	Presupuesto		Conv.	#	Presupuesto		Conv.	#
			\$	%			\$	%			\$	%			\$	%			\$	%		
Promoción general	1	1	\$80,000.0	30.9%	3	3	\$88,601.4	35.7%	1	1	\$78,000.0	36.6%	1	1	\$78,000.0	37.5%	1	1	\$84,000.0	45.0%		
Promoción de desarrollo humano y fortalecimiento del capital social (participación ciudadana, iniciativas ciudadanas de incidencia en políticas públicas)	6	6	\$46,000.0	17.8%	2	2	\$11,000.0	4.4%	2	2	\$28,000.0	13.1%	2	2	\$8,000.0	3.8%	1	1	\$10,000.0	5.4%		
Educación y derechos humanos	1	1	\$15,000.0	5.8%	1	1	\$1,750.0	0.7%	1	1	\$3,000.0	1.4%	1	1	\$1,500.0	0.7%	1	1	\$1,800.0	1.0%		
Asistencia social (incluye infancia en situación de calle para los años 2004 al 2006)	1	1	\$5,000.0	1.9%	5	5	\$44,700.0	18.0%	4	4	\$21,291.8	10.0%	3	3	\$33,510.5	16.1%	1	1	\$10,000.0	5.4%		
Equidad de género	5	5	\$38,000.0	14.7%	5	5	\$30,400.0	12.3%	4	4	\$27,000.0	12.7%	1	1	\$25,000.0	12.0%	1	1	\$10,000.0	5.4%		
Observatorio de género y pobreza									1	1	\$3,000.0	1.4%										
Observatorio de violencia social y de género																	1	1	\$11,000.0	5.9%		
Fortalecimiento a organizaciones indígenas y comunitarias	1	1	\$10,000.0	3.9%	1	1	\$10,000.0	4.0%	1	1	\$5,000.0	2.3%										
Promoción social para el desarrollo regional sustentable					1	1	\$22,000.0	8.9%	1	1	\$10,000.0	4.7%	2	2	\$30,000.0	14.4%	2	2	\$35,000.0	18.7%		
Gestión social municipal	1	1	\$36,000.0	13.9%	1	1	\$5,000.0	2.0%	1	1	\$5,000.0	2.3%	1	1	\$5,000.0	2.4%						
Protección áreas naturales y prevención desastres				0.0%	1	1	\$2,000.0	0.8%	1	1	\$10,000.0	4.7%										
Profesionalización y certificación de OSC	1	1	\$12,000.0	4.6%	1	1	\$13,000.0	5.2%	1	1	\$13,000.0	6.1%	1	1	\$13,000.0	6.2%	1	1	\$12,000.0	6.4%		
Capacitación a OSC																	1	1	\$4,200.0	2.0%		
Transparencia y controlaría social	1	1	\$4,000.0	1.5%																		
Investigación	1	1	\$13,000.0	5.0%	2	2	\$19,700.0	7.9%	1	1	\$10,000.0	4.7%	1	1	\$10,000.0	4.8%	1	1	\$13,000.0	7.0%		
Total	19	19	\$259,000.0	100%	23	23	\$248,151.4	100%	19	19	\$213,291.8	100%	14	14	\$208,210.5	100%	10	10	\$186,800.0	100%		

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de INDESOL. **NOTA:** Algunas convocatorias cuentan con recursos adicionales a los de INDESOL, por ejemplo para las de promoción de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal también aporta recursos y para las de gestión municipal, los municipios invierten.

A partir de esta información, se observa que en el periodo de 2004 al 2008 el presupuesto del PCS para apoyar los proyectos se redujo 27.8%. El número de convocatorias es menor cada año; en 2005 salieron 23 convocatorias y en 2008 solamente 10. Algunos temas se agruparon en categorías más amplias, pero otros han sido eliminados o reducidos. Las convocatorias de promoción general, profesionalización e investigación se presentaron todos los años con un presupuesto estable. Aunque todos los años se presentaron convocatorias para proyectos de promoción de la equidad de género, los presupuestos de cada año han variado con una tendencia de reducirse: en 2004 recibieron casi 15% del presupuesto total y en 2008 sólo se les destinó 5.4%. Las convocatorias de Asistencia Social (AS) recibieron una proporción importante de presupuesto de los años 2005 al 2007 y en 2008 solamente el 5%. Los temas de fortalecimiento a la organización indígena y comunitaria, así como gestión social municipal, fueron eliminados en los últimos años. En términos de presupuesto, las convocatorias más afectadas han sido aquellas orientados a promover el desarrollo regional, la participación ciudadana y la educación y derechos humanos (Ver Anexo II)²⁰.

En términos de **un proceso de implementación que dé certeza**, las Reglas de Operación no precisan un límite de tiempo para la publicación de las convocatorias y tampoco un periodo mínimo durante el cual se mantengan abiertas. Un retraso significativo en el lanzamiento de las convocatorias se realiza a costa del tiempo de preparación de proyectos por parte de los actores sociales. Éstos requieren un periodo razonable para elaborar sus proyectos puesto que ameritan identificar y documentar un problema, establecer los objetivos, metas y acciones asequibles dentro del periodo de ejecución, calcular el presupuesto y la coinvertión, así como cumplir con la abundante información y documentación que requiere el formato oficial para participar en alguna de las convocatorias.

A pesar de la importancia que tiene una buena planeación de convocatorias, no existen disposiciones que obliguen al INDESOL o las delegaciones estatales de la SEDESOL a asumir un plazo máximo para la publicación de convocatorias ni un periodo mínimo en que se mantengan abiertas. Durante el periodo monitoreado, los plazos en que se encuentra abierta la convocatoria han variado desde los 14 días hasta los 2 meses²¹. Véase Anexo III para información más detallada.

Figura 6. Periodo entre el lanzamiento y el cierre de las convocatorias

Convocatorias	Plazo de convocatoria (días naturales, a menos que lo señale)	Fechas de lanzamiento y cierre
Asistencia Social (AS)		
2005	14 días	Del 12-08-05 al 26-08-05
2006	2 meses y 5 días	Del 05-01-06 al 10-03-06
2007	1 mes y 4 días	Del 23-03-07 al 27-04-07
2008	20 días hábiles	07-03-08 al 04-04-08
Equidad de Género (EG)		
2005	20 días	Del 26-04-05 al 12-05-05

²⁰ En el cuadro se agrupan las distintas convocatorias por temas para todo el periodo. El Anexo II comprende la información completa proporcionada por INDESOL para cada año.

²¹ En el Anexo III se muestran los plazos para los principales procedimientos del PCS.

Convocatorias	Plazo de convocatoria (días naturales, a menos que lo señale)	Fechas de lanzamiento y cierre
2006	1 mes y 12 días	Del 05-01-06 al 17-02-06
2007	27 días	Del 23-03-07 al 19-04-07
2008	20 días	Del 21-04-08 al 19-05-08
Profesionalización (PF)		
2005	20 días	Del 26-04-05 al 12-05-05
2006	1 mes y 12 días	Del 05-01-06 al 17-02-06
2007	26 días	Del 23-03-07 al 19-04-07
2008	29 días	Del 21-04-08 al 19-05-08

FUENTE: Elaboración propia con información de INDESOL.

Recomendaciones específicas para Convocatorias

2. Establecer un **plazo para que la autoridad lance las convocatorias del PCS**, procurando que el periodo de ejecución de los proyectos no sea menor a siete meses.
 3. Establecer un **periodo mínimo de apertura de las convocatorias** de al menos cinco semanas.
-

3. Recepción de proyectos

Una vez que los actores elaboran su proyecto y reúnen los requisitos, deben entregarlos al INDESOL dentro del periodo en que la convocatoria se encuentra abierta. A la entrega-recepción del proyecto –que se realiza en papel y en disco compacto y se acompaña de la documentación solicitada– personal del INDESOL lo registra en el Sistema de Gestión de Proyecto (en adelante, *el sistema*). El sistema genera automáticamente una ficha de recepción con un número de folio, que a lo largo del proceso de selección será el que identifique al proyecto²². Este sistema es un avance para asegurar una gestión ordenada de los expedientes y resultados de las distintas etapas por las cuales pasan los proyectos. La ventaja de contar con un sistema automatizado, con permisos y autorizaciones diferenciadas de los distintos funcionarios que intervienen, en principio, debería garantizar la no modificación de los proyectos.

Sin embargo, en términos de **transparencia**, en el portal del INDESOL solamente se encuentran los resultados de los ejercicios vigentes, no de años anteriores. En el caso de los ejercicios vigentes, los concursantes solamente acceden a un listado que les indica si su proyecto ha sido recibido o rechazado. Es decir, el sistema no es interactivo, sino de uso interno para funcionarios de INDESOL. No existen claves para que las OSC y otros actores participantes accedan al sistema ni y conozcan en qué etapa o proceso se encuentra, o cuáles fueron las razones por las que se rechazó su proyecto. El sistema no está exento de errores y cuando ocurren, crean incertidumbre, desconfianza

²² numeral 5.2 de las Reglas de Operación 2008.

y, en el mejor de los casos, retrasos²³. En este sentido, es necesario que por medio del sistema, el participante del PCS conozca con suficiente tiempo el status de su proyecto y que se puedan corregir a tiempo los errores. La ventaja también de un sistema interactivo es que las OSC y otros actores pueden monitorear de manera cercana y, por lo mismo, asegurar una gestión más efectiva del PCS.

En términos de **imparcialidad**, para los proyectos de actores que trabajan fuera de la Ciudad de México, donde se localiza el INDESOL, existe un procedimiento que les coloca en igualdad de condiciones en cuanto a los plazos de entrega. El proceso admite el envío de proyectos y la documentación por paquetería y se toma en cuenta la fecha de envío. Se contempla también el envío de una ficha de recepción vía correo electrónico, aunque actualmente esto no se considera una obligación de la autoridad.

Sin embargo, la etapa de recepción de proyectos no proporciona **certidumbre jurídica** a los actores pues en las Reglas de Operación se obliga al actor social a acusar recibo de la ficha de recepción, pero no se obliga a la autoridad a tomar medida alguna en los casos en que no se realice el acuse de recibido, sobre todo, aquellas organizaciones fuera de la Ciudad de México²⁴. El mayor problema de esta etapa es que la ficha de recepción entregada al actor no constituye una notificación legal ni contempla las formalidades de la LFPA, a pesar de que determinen si son descalificados y no continúan a la siguiente etapa. Esta información se difunde únicamente por medio de la página web. Por otra parte, aunque el sistema genera un formato oficial del proyecto y una clave (una combinación de letras y números) que se plasma en cada página de contenido, no ofrece suficientes garantías para evitar que algún funcionario pueda modificar un proyecto o para corregir errores generados por el manejo del sistema que afecten a algún concursante en particular.

Recomendaciones específicas para Recepción de proyectos

4. Incorporar mecanismos para **evitar que algún funcionario pueda alterar algún proyecto o folio**, una vez que éstos han sido recibidos y hasta la etapa de ajuste de proyectos y para garantizar que todos los proyectos que cumplan con los requisitos establecidos sean recibidos por la autoridad.
-

²³ Por ejemplo, en la convocatoria EG08, un proyecto con número de folio D-EG-212-08 apareció en el semáforo hasta el día 21 de julio de 2008 con status de incompleto; lo anterior crea incertidumbre, especialmente porque la etapa de recepción de proyectos finalizó el día 26 de Mayo de 2008 (ver anexo IV), y la OSC que presentó este proyecto no tuvo noticia del status de su proyecto sino hasta casi 2 meses después del cierre oficial de la etapa de recepción.

²⁴ Numeral 5.2 de las Reglas de Operación 2008.

4. Validación de proyectos

Durante la validación, también conocida como revisión administrativa, la autoridad verifica que los actores cumplan con los requisitos de participación establecidos en la convocatoria y en las Reglas. Este es el momento en que la autoridad se asegura de que, al menos en su objeto social, los actores sociales participen de los fines para los que fue creado el programa y, de manera más específica, la convocatoria. En conjunto, la determinación del cumplimiento de los requisitos equivale también a una decisión de exclusión.

Los resultados del proceso de validación de proyectos se publican en la página web del INDESOL, mediante un sistema de “semáforo”, que consiste en el folio del participante con el status del proyecto. En términos de **transparencia**, o acceso oportuno a la información, solamente fue posible verificar la publicación de resultados de las tres convocatorias seleccionadas en el ejercicio del año 2008, porque los resultados de años anteriores ya no se encuentran en el portal. En 2008 los resultados de validación de proyectos se publicaron de acuerdo con las fechas indicadas, con excepción de la convocatoria de Promoción General (PG) para el estado de Michoacán que salieron con 3 días hábiles de retraso (véase Anexo IV).

La supresión de resultados es característica de la administración iniciada en 2007, ya que los resultados de años previos sí estaban disponibles y fueron retirados de la página web en junio de 2008 (véase Anexo IV). Esto hace difícil que los actores involucrados y los ciudadanos tengan un panorama más claro de la evolución de este programa, así como de la ocurrencia de anomalías.

Mediante información solicitada al INDESOL, vía el SISI, fue posible conocer algunos casos de otros años. Por ejemplo, para el año 2006 se identificó un proyecto que en el semáforo presentaba un status distinto al que se mostraba en su ficha de validación²⁵. Es probable que el cambio de status corresponda a una rectificación por parte del INDESOL, pero no es posible verificarlo con la información disponible. Este tipo de errores también se presentaron en 2007 para los siguientes folios y proyectos:

Figura 7. Inconsistencias entre resultados difundidos en página web y fichas de validación (2007)

Folio	Organización	Semáforo web	Ficha validación
CS-09-F-PF-045-07	Activarte, A.C.	Invalidado	Validada
CS-09-D-EG-131-07	Solidaridad Popular de Hidalgo, A.C.	Invalidado	Validada
CS-09-D-EG-156-07	Muuch Kambal A.C.	Invalidado	Validada
CS-09-D-AS-101-07	Fundación Titi de ayuda mutua A.C.	Validado	Invalidado

²⁵ La ficha de validación es el documento oficial generado por el INDESOL en el cual se establecen los criterios de validación y en el cual se asienta el resultado de la revisión de dichos requisitos. El proyecto corresponde al folio CS-09-D-AS-001-06 perteneciente a la organización Consejo Regional Latinoamericano y del Caribe de Salud Mental A.C.

Folio	Organización	Semáforo web	Ficha validación
CS-09-D-AS-198-07	Fundación Fraternidad Sin Fronteras I.A.P.	Validado	Invalidado
CS-09-F-AS-010-07	Asilo de Ancianos Luis Elizondo A.C.	Invalidado	Validado
CS-09-D-AS-023-07	Asociación Centro de Rehabilitación para Ciegos I.A.P.	Invalidado	Validado
CS-09-D-AS-027-07	Centro de Apoyo al Menor Trabajador de la Central de Abastos, I.A. P.	Invalidado	Validado
CS-09-D-AS-044-07	Amigos de María A.C	Invalidado	Validado
CS-09-D-AS-133-07	Acción	Invalidado	Validado
CS-09-D-AS-237-07	Fondo para niños de México A.C.	Invalidado	Validado

FUENTE: Elaboración propia con información de INDESOL en página web y proporcionada por SISI²⁶.

De los 11 casos que presentaron inconsistencias sólo para tres casos fue posible obtener información que explique las diferencias entre la página web y las fichas de validación²⁷. La supresión del semáforo de resultados de las convocatorias del PCS 2007 de la página web genera este tipo de fallas de transparencia. También en el año 2008 hubo discrepancias entre la página web y los resultados contenidos en las fichas de validación. Estos casos son:

Figura 7a. Inconsistencias entre resultados difundidos en página web y fichas de validación (2008)

Folio	Organización	Semáforo web	Ficha validación
CS-09-D-AS-214-08	Fundación Pro Zona Mazahua I.A.P.	Invalidado	Validado ²⁸
CS-09-F-PF-037-08	Esdesa A.C.	Invalidado	Validado ²⁹

FUENTE: Elaboración propia con información de INDESOL en página web y proporcionada por SISI.

Las inconsistencias detectadas en esta etapa muestran fallas de transparencia del PCS en la publicación de resultados, tanto en contenidos como en tiempos y forma. Además de no publicarse

²⁶ Solicitudes de información 2099900016208, 2099900016308 y 2099900016408 respectivamente, así como información disponible en su página web consultada el 14-04-2008.

²⁷ De todos estos casos sólo hay documentos que justifican el cambio de status de 3 de los folios: 1) CS-09-F-AS-010-07, Asilo de Ancianos Luis Elizondo A.C. 2) CS-09-D-AS-044-07, Amigos de María A.C. y 3) CS-09-D-AS-133-07, Acción Popular de Integración Social A.C.

²⁸ En un primer momento, el semáforo indicaba status de invalidado, pero su ficha indica que el proyecto fue validado. El día 24 de junio cambió el status del proyecto en la página web, cuando en esa fecha ya se estaban asignando recursos del PCS para esa convocatoria (véase Anexo IV).

²⁹ Mientras que la ficha de validación indica que el proyecto fue validado, en la página web (hasta el 23 de julio) el status era de invalidado. También en este caso, el status del proyecto fue modificado en el semáforo para hacerlo coincidir con la ficha de validación y este cambio se produjo cuando los primeros recursos ya habían sido entregados. En este último caso, además el formato de la ficha del proyecto difiere del formato estándar de las fichas de validación; muestra la palabra "borrador" en toda la ficha del proyecto y las preguntas que contiene la ficha de validación son distintas a las demás fichas (Alternativas tiene la documentación referida).

de forma completa y oportuna, los cambios en el status resultan inútiles cuando las etapas de validación y asignación de recursos ya han concluido o resultan en un trato excepcional y hasta irregular por parte de las autoridades.

Como se mencionó anteriormente, además las fichas de validación no son del conocimiento de los actores sociales (ni de los ciudadanos) y si se desea hacer preguntas o recibir aclaraciones de INDESOL es necesario interponer un recurso por escrito a la autoridad³⁰. En ninguna versión de las Reglas de Operación se especifica la obligación del INDESOL de notificar automáticamente a los actores sobre las causas de invalidación. Los oficios que proporcionó el INDESOL, como respuesta a nuestra solicitud vía el SISI, muestran que el Instituto no da respuesta a todos los oficios de solicitud sobre causas de invalidación y ni siquiera cuenta con un sistema de almacenamiento sistematizado de dichas solicitudes³¹. Por ello, tanto los resultados como la información del proceso mismo no cumplen con niveles aceptables de transparencia.

La **imparcialidad** del proceso no está del todo asegurada. Previo a 2008, aunque las Reglas de Operación no lo especificaban, existían criterios en las fichas de validación que los funcionarios de INDESOL aplicaban para comprobar la congruencia entre la convocatoria, el objeto social de la organización y el objetivo del proyecto. En 2008, estos criterios se especifican en las Reglas de Operación, protegiendo el margen a la discrecionalidad de los funcionarios, pero contienen menos precisiones para abonar a la claridad de los participantes, y menos previsiones sobre la manera en que la autoridad debe desahogar este procedimiento. En la medida en que la autoridad interviene más y, sobre todo, cumple con un papel verificador de temas sustantivos o de contenidos de los proyectos, se arriesga su legitimidad ante los participantes y la claridad del proceso. Para garantizar la imparcialidad es fundamental que las definiciones que impliquen algún grado de subjetividad y discrecionalidad –como que “el objetivo del proyecto sea congruente con los objetivos de la convocatoria en la que participa”³²— queden suscritas a la etapa de dictaminación, y no en la validación.

Las modificaciones a los procedimientos para la validación de proyectos han afectado a un mayor número de actores sociales, lo que se refleja en el incremento del número de proyectos invalidados y en el análisis de las causas de invalidación de proyectos (Figuras 8 y 9).

³⁰ Numeral 5.3, Reglas de Operación 2008.

³¹ Solicitudes 2099900016308 y 2099900024608. Prueba de que estas solicitudes no se reciben ni archivan es que en 2007 Alternativas y Capacidades A.C. solicitó a INDESOL la explicación de la invalidación del proyecto con el folio CS-09-F-PF-004-07. Esta solicitud no fue respondida a la organización y pudimos comprobar que tampoco fue registrada, pues no fue incluida entre los oficios que INDESOL entregó por la solicitud de información requerida. Por ejemplo, para 2005, a pesar de que hubo 40 proyectos no validados para las 3 convocatorias que revisamos, el INDESOL no proporcionó ningún oficio de los actores sociales solicitando información. Resulta dudoso que ningún actor de estos 40 potenciales, no haya pedido explicaciones sobre su no validación.

³² Reglas de operación 2008, numeral 5.3, Requisitos de participación, inciso A. c)

Figura 8. Proyectos invalidados de tres convocatorias AS, EG y PF

Año	Total proyectos	Proyectos invalidados	%
2005	317	40	12.6
2006	401	93	23.2
2007	660	180	27.2
2008	609	37	6

FUENTE: Elaboración propia con información de INDESOL proporcionada por SISI.

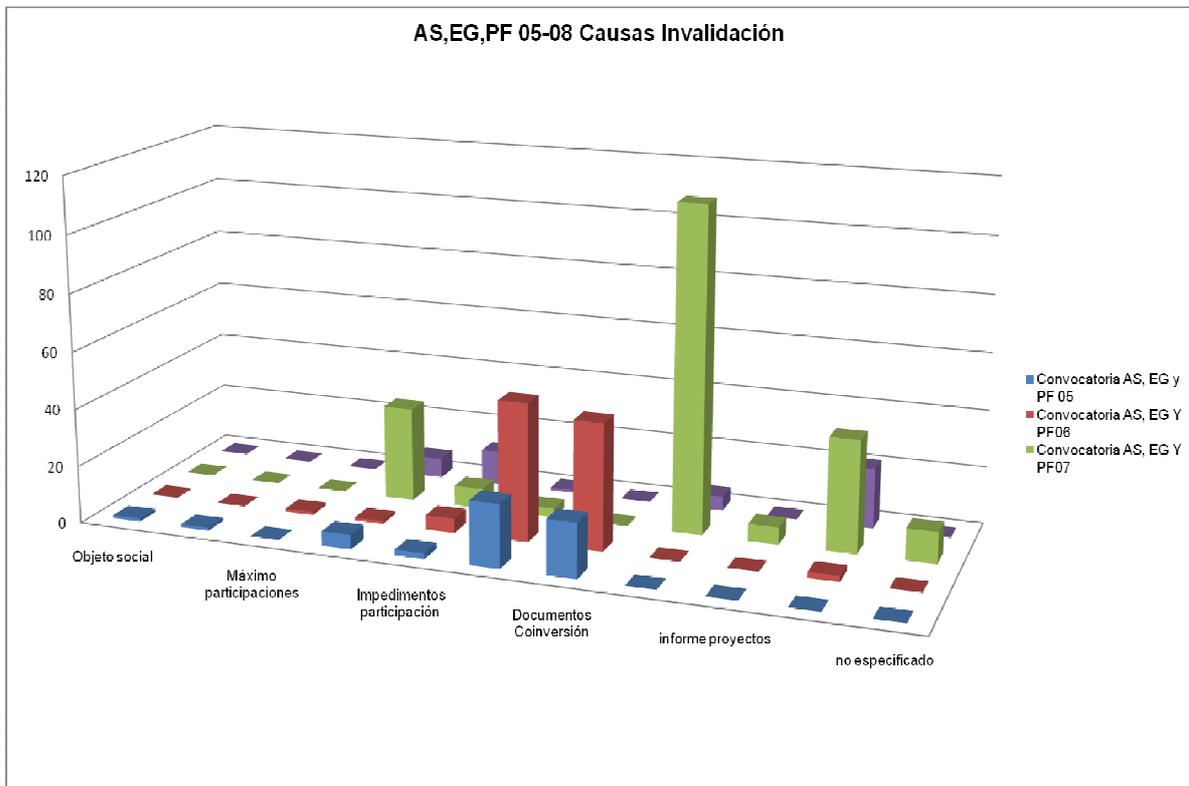
En el ejercicio del año 2006 casi se duplicó el porcentaje de proyectos invalidados respecto del total de proyectos presentados. El ejercicio siguiente fue el de mayor número de proyectos rechazados durante la etapa de validación (Véase Figura 8). Por otra parte, la información muestra que las causas de rechazo durante la validación han variado en cada ejercicio del PCS (Figura 9). La validación se ha convertido en un ejercicio de “ensayo y error” del INDESOL, donde los requisitos y criterios de validación se han modificado con el tiempo y también ha faltado consistencia en aplicar los diferentes criterios a los mismos problemas.

Las principales causas de invalidación de proyectos en los años 2005 y 2006 se relacionaron con el esquema de coinversión, ya sea porque las organizaciones no presentaban documentación suficiente para demostrar la coinversión comprometida o bien porque el esquema no correspondía a los requisitos marcados en las Reglas de Operación (Figura 8). En este caso, los actores con alguna anomalía en riesgo de invalidación incluso eran avisados de esta posibilidad e invitados a corregir su situación para que pudieran continuar en el proceso³³.

En cambio, en 2007 la causa por la que se rechazó un mayor número de proyectos (53% del total) fue que la organización no había entregado a tiempo el informe anual de actividades al Registro de OSC (Figura 9). Mientras que en los 2 años anteriores la entrega extemporánea del informe anual al Registro no fue causa de invalidación de ningún proyecto.

³³ Por ejemplo, el proyecto folio CS-09-D-EG-014-05, “Por la superación de la mujer A.C.” fue avisada de que el recibo fiscal no coincidía con el domicilio de la OSC, pero su proyecto fue validado después de actualizar su información frente al Registro. Otro ejemplo es el folio CS-09-D-AS-092-05 señala que: “En el sistema de registro se menciona que la representación jurídica está vencida; se habló con la Lic. Maria Dolores Romero (jurídico de Campeche); y mencionó que la organización ya entregó la escritura pública donde ratifican a la representante legal. Escritura 39 de fecha 20/06/2005 ante el Lic. Fanny Guillermo Maldonado, notario número 23 de Campeche, Campeche. El artículo que le otorga representación es el 15. Los conceptos descritos en la carta de coinversión no monetaria no se corresponden con los descritos en el formato del proyecto, aunque corresponden las cantidades estimadas.”

Figura 9. Causas de Invalidación PCS 2005-2008



El INDESOL vinculó las responsabilidades de las OSC ante el Registro con la posibilidad de participar en las convocatorias del PCS, pero en ninguna de sus versiones las Reglas de Operación son suficientemente claras al respecto. Para los ejercicios del 2005 al 2007, entre los requisitos de participación, las Reglas de Operación incluían que las OSC estuvieran inscritas en el Registro y que no tuvieran reporte de irregularidades o incumplimientos. En 2008, se incluyó como requisito que la información de la OSC en el Registro estuviera actualizada y que la OSC hubiera entregado su informe anual.

Como resultado de lo anterior, en la validación de proyectos no se han aplicado criterios homogéneos, es decir, no todas las organizaciones que entregaron su informe final de forma extemporánea fueron sancionadas, por lo que ha existido parcialidad y discrecionalidad por parte de la autoridad en aplicar este criterio (véase Anexo VI). Lo mismo se aplica para los casos en los cuales el INDESOL excluyó de la convocatoria a OSC que no habían reportado cambios de representante legal o de domicilio ante el Registro. Particularmente, durante el ejercicio del año 2007 esta situación fue más grave ya que, por un lado, se desechó la práctica de avisos informales oportunos para que las OSC pudieran corregir alguna omisión ante el Registro y, por el otro, se aplicaron disposiciones con mayor rigor, pero carentes de fundamento legal como se explica más abajo.

En 2008, las causas de invalidación de proyectos más comunes fueron las referentes a recibos fiscales, la vigencia legal y, nuevamente, la entrega extemporánea del informe anual de actividades al Registro Federal, aunque esta última causa de invalidación disminuyó notablemente con respecto al año anterior (Figura 9). En este año, el INDESOL emitió una circular a las OSC ampliando el plazo para entregar los informes de actividades al Registro, de modo que las OSC pudieran participar en las convocatorias abiertas hasta ese momento (véase Anexo IV para verificar las convocatorias vigentes en ese momento y Anexo VII para la circular)³⁴. Esta respuesta buscaba evitar que el número de participantes se redujera de manera significativa –lo que antes se había logrado mediante el aviso— pero alteró las condiciones de equidad del proceso, por tratarse de un cambio a mitad de camino. Con la aplicación rigurosa y la “flexibilización” posterior, el INDESOL ha sido parcial e inequitativo, haciendo excepciones “caso por caso” o cambiando los procedimientos a “medio camino”.

Con respecto a las **garantías de debido proceso**, a pesar de que se genera un documento llamado “Ficha de validación”, se mantiene como un documento oficial en poder de la autoridad³⁵. Como se vio anteriormente, las prácticas de la autoridad entre 2005 al 2008 han cambiado, pues en algunas ocasiones se llegaba a avisar informalmente y resarcir vacíos, o a ampliar los plazos, y en otras se aplicaban los criterios con rigor. Estos cambios, junto con el hecho de que los resultados de la validación se han dado a conocer únicamente por medio del semáforo de la página web, restan garantías y certeza jurídica al proceso.

El traslado al actor social de la responsabilidad de informar sobre las decisiones tomadas en la etapa de validación ignora la obligación, con base en la LFPA, de notificar legalmente al participante en caso de tratarse de una resolución definitiva³⁶. Además, al no incluir un plazo para dar respuesta y, por lo tanto dejar a discreción de la autoridad el momento para hacerlo, se limitan las oportunidades de defensa del actor, dadas las propias exigencias y plazos de las instancias externas de revisión.

La revisión de cartas de los actores sociales que solicitaron a la autoridad una explicación de su invalidación muestra que no se trata de casos aislados. Al sistematizar las respuestas que el INDESOL proporciona a los actores interesados, se encontraron 3 tipos de causas de invalidación (Figura 10)³⁷. La primera es el cumplimiento de requisitos de la convocatoria (documentación o

³⁴ Circular del 9 de mayo de 2008, aparecida en la página web del INDESOL.

³⁵ “El resultado de la validación quedará registrado en una Ficha de validación, documento en el que se hace constar que se verificó que el Actor Social cumple con la documentación y los requisitos señalados en la convocatoria respectiva. La ficha queda impresa, firmada por la instancia responsable y registrada en el Sistema. Este se dará a conocer a través de la página electrónica del INDESOL, www.indesol.gob.mx; además, en su caso, en cualquier otro medio que se determine en cada convocatoria.” Reglas de Operación 2008 Numeral 5.3.1

³⁶ La normatividad se limita a reconocer al actor social el derecho de “b) Recibir información acerca del ‘status’ de sus proyectos, y en su caso, las causas de invalidación o de no elegibilidad, cuando así lo soliciten por escrito dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de publicación de los resultados”. Numeral 3.7 de las Reglas de Operación 2008.

³⁷ Sólo se analizaron oficios entregados y respondidos de no validación. Es probable que existan más casos sin que estén sistematizados y hayan sido entregados por INDESOL o casos de organizaciones que no enviaron oficios solicitando información sobre su invalidación.

coinversión incompletas o impedimento jurídico ante SEDESOL). La segunda es por incumplimiento de obligación del PCS (proyecto anterior insuficiente, informe no entregado, no entregó factura o recibo). La tercera está relacionada con el Registro federal de OSC (representación legal no vigente o cambios no informados, entrega extemporánea o no entrega de informe anual y desconocimiento de obligaciones). Finalmente, en 2007 se registró un número significativo de casos que en un inicio fueron invalidados (por lo menos uno por convocatoria), posteriormente se revisaron y resultaron validados. Los oficios de la autoridad no reconocen razones ni explicación para estos cambios.

Figura 10. Razones de invalidación de acuerdo con los oficios del INDESOL a OSC

Convocatoria	Documentación incompleta	No demostró o cubrió coinversión	Impedimento jurídico ante Sedesol	No validados por PCS		
				Proyecto anterior insuficiente	Informe final o parcial de proyecto anterior no entregado	No entregó factura o recibo vigente
AS 06	2	14	1			
AS 07			1			4
EG 07			1			
PF 07				1		
Total	2	14	3	1	0	4

Fuente: Elaboración propia con información de INDESOL de página web y proporcionada por medio del SISI

Convocatoria	No validados por Registro Federal					
	Representante legal no vigente	Representante legal no coincide con firma en proyecto	Dirección fiscal no coincide con Registro	Entrega informe anual extemporánea	No entregó informe anual	Desconocía obligación de entregar informe anual
AS 06						
AS 07	4	6	4	19	7	
EG 07			3	12	4	
PF 07				1		
Total	4	6	7	32	11	0

Fuente: Elaboración propia con información de INDESOL de página web y proporcionada por medio del SISI

Convocatoria	Revisado y ahora validado
AS 06	0
AS 07	7
EG 07	14
PF 07	1
Total	22

Fuente: Elaboración propia con información de INDESOL de página web y proporcionada por medio del SISI

Los oficios que responden a la solicitud de las razones de la invalidación de las tres convocatorias elegidas tampoco se sujetan a lo procedente conforme a lo establecido en la LFPA. Según este procedimiento, debiera notificarse legalmente a los actores sociales excluidos en esta etapa señalando, entre otras formalidades, la instancia de revisión procedente o, alternativamente, el fundamento de que se trata de una decisión definitiva y sus causas. Las fichas revisadas carecen la mención de la autoridad que expidió el acto (sólo menciona el nombre del funcionario); el objeto preciso y manifestación expresa de los puntos de la normatividad; la firma autógrafa del funcionario que realiza el acto administrativo; la fundamentación y motivación (cita de las atribuciones en que se funda la decisión y las razones que le dieron lugar); el lugar y fecha de expedición; lugar donde puede consultarse el expediente y recursos que procedan para su revisión.

La poca institucionalidad del PCS enfrenta a los actores sociales con la necesidad de defenderse en instancias externas de revisión. No obstante, la ausencia de notificaciones legales y de al menos una instancia de revisión interna, confronta a las organizaciones con enormes complicaciones, costos y retrasos implícitos en estos procesos legales, lo cual es un fuerte desincentivo para emprender este tipo de acciones³⁸. Así, en caso de mediar un error o acto injustificado de exclusión, el programa simplemente no ofrece al actor social una alternativa para revisar el resultado.

La LFPA supone la pre-existencia de un mecanismo de apelación en todos los procesos –y su inexistencia puede dar lugar a un juicio de revisión de procedimientos, aunque bajo condiciones muy restrictivas. La ausencia de procedimientos internos de revisión implica que, pasados los 60 días de plazo para la dictaminación de proyectos –la siguiente etapa del proceso— sólo una casualidad permitiría que se incorpore un proyecto excluido injustamente a la etapa de dictaminación, ya que no existen procedimientos para dictaminar casos excepcionales. Agotar las instancias externas como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) implicará, invariablemente, que el actor social quede fuera del proceso hasta la convocatoria del siguiente año. De esta forma, la ausencia

³⁸ Agotado el recurso ante la autoridad administrativa, procede –bajo ciertos requisitos– el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), órgano garante de la legalidad del actuar de la Administración Pública Federal –y coordinada- entendiendo que una contienda con la administración puede ser dilatada y carecer de la celeridad necesaria para atender los plazos de desahogo de las convocatorias. De ahí, que el actor social continúe sin oportunidad de participar en el ejercicio fiscal vigente.

de este procedimiento abre la posibilidad de que la autoridad excluya, de manera injustificada, actores sociales del proceso desde el primer momento.

Las obligaciones de las OSC frente al Registro Federal

El Registro Federal de OSC se creó por la Ley de Fomento a las Actividades de las OSC (LFOCS). Desde sus inicios, el INDESOL ha fungido como Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las OSC --formada por representantes de la Secretaría de Gobernación, la SEDESOL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Relaciones Exteriores. En tal calidad, y auxiliado por el Consejo Técnico Consultivo (CTC), que tiene representación de los sectores civil y académico, es también responsable del Registro.

Al inscribirse al Registro, las OSC adquieren un conjunto de obligaciones como entregar un informe anual de actividades, que se concentra sobre todo en los recursos públicos recibidos y la prohibición de realizar proselitismo político, entre otras³⁹. Para que las OSC concursen por recursos en el PCS, la inscripción al Registro --y la presentación del CLUNI-- se ha convertido en un requisito indispensable. Si bien es deseable que el PCS establezca este requisito --lo cual no es una característica homogénea en todos los programas de fondos federales⁴⁰-- en la realidad hay una confusión de roles dentro de INDESOL. Al invalidar proyectos del PCS porque las OSCs no han cumplido con sus obligaciones frente al Registro, los funcionarios de INDESOL aplican unilateralmente sanciones establecidas por la LFOCS. Esta ley señala que la imposición de sanciones a las organizaciones es una atribución de la Comisión de Fomento. De acuerdo con el artículo 16, es función de la Comisión “ofrecer a las dependencias, entidades y a la ciudadanía en general, elementos de información que les ayuden a verificar el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere esta ley por parte de las organizaciones y, en su caso, solicitar a la Comisión la imposición de las sanciones correspondientes”.

Así pues, no es lo mismo actuar como autoridad que asigna recursos públicos para determinados fines, con criterios propios y cambiantes (dado que el propio INDESOL modifica las Reglas de Operación cada año), que como autoridad colegiada que sanciona de acuerdo con apego a parámetros legales y a un procedimiento establecido por una legislación federal.

El caso más evidente es la entrega del informe anual de actividades al Registro, que está contemplado como requisito en las Reglas como condición de participación del PCS⁴¹. Teóricamente, en caso de que una OSC no entregara el informe anual debería contemplarse la

³⁹ Véase artículo 7 de la LFOCS.

⁴⁰ No todos los programas federales establecen este requisito. Por ejemplo, Inmujeres y la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública (APBP) lo establecen. Hábitat y el Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras (PROSAP) no lo establecen. Véase Tapia y Robles (2005).

⁴¹ Numeral 3.5 inciso B, subinciso b, Reglas de Operación 2008.

sanción establecida por la propia LFOCS, incluida como infracción en el artículo 30, fracción XIII. Amerita, primero, que el Registro emita un apercibimiento, y una multa o suspensión del Registro por un año, en caso de no acatar el aviso (artículo 31). Sin embargo, a la fecha la Comisión de Fomento no ha emitido estos apercibimientos porque las atribuciones para hacerlo no son claras; en cambio, actuando como autoridad ejecutora del PCS, el INDESOL ha impedido el acceso a recursos públicos federales como sanción.

Las consecuencias de esta confusión de roles y desconocimiento de procedimientos se ha traducido en que la causa más común de invalidación en 2007 sea la no entrega o entrega extemporánea del informe anual al Registro. Al incorporar directamente las irregularidades o incumplimientos se ignoran las instancias y los procedimientos contemplados por la LFOSC, y mucho menos se lleva un registro de sanciones que el Registro impone⁴². Con esto, se evidencia aún más la falta de operatividad de la LFOSC y se impide fortalecer al Registro, pues no se identifican ni sus deficiencias ni sus necesidades.

Por lo explicado, las Reglas del PCS deben aclarar que el Registro Federal es el canal exclusivo para determinar el status de las OSC y se debe obligar a las autoridades ejecutoras a reportarle, de manera oportuna, el status final de los proyectos. Asimismo, debieran vincular expresamente las condiciones de participación con lo establecido por la LFOSC, sujetando a las OSC participantes en el PCS a un sistema de regulación que, de manera permanente, contempla obligaciones, límites y sanciones preestablecidos.

Recomendaciones específicas para Validación de proyectos

5. Exigir al INDESOL que incluya la fecha de publicación de resultados a fin de facilitar la comprobación de plazos del PCS.
6. Otorgar a las OSC acceso oportuno a sus fichas de validación.
7. Diseño y aplicación uniforme de requisitos de validación. Establecer de manera explícita el papel de la autoridad en el proceso, el cual debiera limitarse, en esta etapa, a verificar la entrega de documentos no sujetos a interpretación.
8. Mantener en la página web la información sobre los resultados de validación de ejercicios anteriores.
9. Establecer que el criterio de congruencia entre los objetivos del proyecto y los de la convocatoria, como criterio de selección, deberá revisarse por la comisión dictaminadora, y no por la autoridad ejecutora.
10. Establecer como única condición general de participación de las OSC, cumplir con los requisitos de la LFOSC, con base en la información generada para ello por el Registro Federal de OSC.

⁴² Artículo 16 de la LFOSC.

5. Dictaminación de proyectos

La etapa de dictaminación es el momento en que se evalúa la sustancia de los proyectos, una vez que los participantes han acreditado cumplir con los requisitos del PCS y de la convocatoria específica. Dado que el PCS se funda en un modelo de regulación de los procedimientos de concurso, admite variaciones significativas en los objetivos específicos de los proyectos que ejercerán los recursos, así como las acciones y metodologías para conseguirlos. Sin embargo, establece un piso de expectativas sobre los proyectos sociales y sus resultados esperados, cuya observancia es determinada por un comité de dictaminación colegiado y ajeno a la autoridad ejecutora del PCS, integrado por un miembro de OSC, un investigador con experiencia en la materia y un funcionario de gobierno que también cuente con conocimientos en el tema⁴³. Idealmente esta comisión tripartita asegura que el INDESOL no intervenga directamente en la elección de proyectos, y que de cierta forma no se generen intereses particulares en la selección de proyectos pues los dictaminadores no son remunerados. La dictaminación para selección de proyectos es una de las principales fortalezas del PCS, pero paradójicamente también presenta problemas de transparencia, imparcialidad y de debido proceso.

En lo relativo a **transparencia** la etapa de dictaminación presenta varios problemas relacionados con el acceso oportuno a los resultados de la convocatoria. Los resultados de la dictaminación para las convocatorias de Asistencia Social (AS) y Equidad de Género (EG) del PCS 2008 se publicaron con 5 y 2 días de retraso respectivamente (véase Anexo IV). Al igual que en el caso de la etapa de validación resulta imposible verificar el cumplimiento en tiempo de la emisión de resultados para otros años debido a que la información no se encuentra disponible en la página web.

La transparencia también se ve comprometida por el hecho de que el semáforo simplemente muestra la decisión de la comisión dictaminadora, es decir, las organizaciones no tienen conocimiento del acta de dictaminación, documento que contiene las decisiones de los dictaminadores⁴⁴. Al igual que en la etapa anterior, la autoridad no tiene obligación de notificar oficialmente a la organización; el único trámite contemplado es que el actor social solicite por escrito al INDESOL la explicación por la que su proyecto no fue elegido. En las Reglas de Operación de 2008 se eliminó del numeral correspondiente a la publicación de resultados de la etapa de dictaminación, especificación que permitía a las organizaciones hacer peticiones de información al INDESOL sobre las causas de no elegibilidad de su proyecto. Aunque esto está aún garantizado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, se acentuó la opacidad del proceso tanto en la parte operacional como en la parte normativa del mismo (véase Anexo I)⁴⁵.

⁴³ Este esquema se aplica únicamente a los proyectos presentados por OSC, ya que para el caso de proyectos municipales el esquema es distinto.

⁴⁴ Este es el nombre oficial del documento que registra el proceso de dictaminación, es decir las calificaciones que se le otorgan al proyecto, los comentarios de los dictaminadores y los criterios de priorización que el proyecto cubre. Para el PCS del 2005 estos resultados se obtenían de las diversas fichas individuales de dictaminación cuyos resultados se vaciaban posteriormente en el acta. A partir del PCS 2006 todos los datos del proceso se encuentran en el acta de dictaminación.

⁴⁵ Esta facultad de las organizaciones estaba referida en el numeral 5.5 de las Reglas de Operación de 2007.

Además de las fallas de transparencia señaladas, existen también en esta etapa discrepancias entre la información de la página web y las actas de dictaminación (Figura 11). De estos casos no existe ningún documento por parte del INDESOL donde se muestren las razones de las diferencias de status respecto del acta de validación en comparación con la página web.

Figura 11. Inconsistencias entre resultados difundidos en página web y fichas de validación (2007)

Folio	Organización	Semáforo web	Ficha Dictaminación
CS-09-D-AS-237-07	Fondo para Niños de México I.A.P.	No elegible	Elegible
CS-09-F-PF-006-07	Nueva Democracia mexicana, A. C.	Elegible	No elegible
CS-09-F-PF-021-07	Kalnemi Casa de la Vida, A. C.	Elegible	No elegible

FUENTE: Elaboración propia con información de INDESOL en página web y proporcionada por SISI.

Un elemento importante de opacidad se encuentra en la selección de la comisión dictaminadora. Para integrar las comisiones, se elige a los dictaminadores de un padrón, pero no existe regulación sobre cómo se integrará el padrón y las comisiones, ni se establece que los dictaminadores deban contar con cierta formación profesional y experiencia laboral, adecuadas al tema que dictaminarán. El proceso de integración de las comisiones no es público, es decir, no es claro quién elige a los dictaminadores, con que parámetros se toma dicha decisión ni cuáles son los comités de dictaminadores. En este sentido, la existencia de las fichas técnicas curriculares es el único elemento que puede probar que el candidato elegido es el adecuado para desempeñar dicha función⁴⁶. Sin embargo, además de que la información no se encuentra en la página web, al monitorear la composición de las comisiones para verificar la idoneidad de los dictaminadores por medio de solicitudes de información al INDESOL, un número importante de fichas técnicas curriculares no fueron entregadas, ante lo cual se interpusieron recursos de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)⁴⁷.

Algunas de las fichas entregadas no contienen datos que demuestren la capacidad de los dictaminadores para calificar los proyectos (véase Anexo VIII)⁴⁸. Por ejemplo, para la Convocatoria de Asistencia Social (AS), el INDESOL solamente entregó 30% de las fichas técnicas curriculares; de las entregadas, 31% no especifica la formación académica de los dictaminadores, y 6% no se especifica la experiencia laboral (véase Anexo VIII). Para 2007 el panorama es más o menos el mismo; para la convocatoria de Profesionalización (PF) se entregaron todas las fichas técnicas

⁴⁶ Es el documento que INDESOL genera cómo mecanismo de sistematización de información sobre los dictaminadores. Se compone de una sección de datos generales, otra de información académica y una más de información laboral.

⁴⁷ Los datos que se usaron para esta parte son los disponibles hasta el día 19 de septiembre 2008. Recursos número: 2008002939, 2008002941, 2008002940, 2008002942, 2008002943 y 2008002944.

⁴⁸ Recurso de revisión 2008002940.

curriculares, pero en 48% de ellas no se especifica información académica ni experiencia laboral (véase Anexo VIII). Además, algunas de las fichas técnicas curriculares entregadas solamente incluían los nombres de los dictaminadores, sin otros elementos que permitan deducir si su perfil es adecuado para la tarea de dictaminar proyectos. Asimismo, la información sobre los dictaminadores del PCS de años pasados no está disponible en la página web de INDESOL. Esta falta de transparencia en la información se traduce en la imposibilidad de verificar la idoneidad de los dictaminadores y podría convertirse en una anomalía que facilite la creación de comisiones dictaminadoras con perfiles ajenos al interés del PCS y con ciertos sesgos políticos.

Al igual que en la etapa anterior, hay una escasa sistematización de las solicitudes de información de las organizaciones al INDESOL sobre las causas de la no elegibilidad de sus proyectos y las respuestas de la autoridad a estas solicitudes. Para 2005 no se tienen registrados oficios de solicitudes sobre las causas de no elegibilidad de los proyectos, a pesar de que para las tres convocatorias monitoreadas (EG, AS y PF) hubo 65 proyectos no elegibles (véase Anexo V). Para las convocatorias de 2006, el INDESOL solamente proporcionó las solicitudes de proyectos de la convocatoria de AS. Sobre las solicitudes de las otras 2 convocatorias (EG y PF), la primera respuesta del INDESOL fue que la información estaba disponible, pero al momento de entregarla se retractó diciendo que no estaba disponible. Ante esta situación fue necesario interponer recursos de revisión ante el IFAI, mismos que continúan abiertos al momento de cerrar esta investigación⁴⁹.

En general, la etapa de dictaminación presenta problemas de transparencia que pueden afectar el desarrollo y los resultados del PCS. La falta de acceso a las decisiones de las comisiones dictaminadoras, la ausencia de transparencia en la integración de dichas comisiones, las discrepancias entre las distintas fuentes de información y, en general, la carencia de un mecanismo de difusión y acceso oportuno a la información del proceso del PCS comprometen seriamente el funcionamiento adecuado de esta etapa del programa.

En esta etapa del PCS el criterio fundamental debe ser la **imparcialidad**. Como ya se ha mencionado, el modelo en que se basa el PCS supone que durante los procesos de selección la autoridad se mantenga al margen de los aspectos de sustancia de los proyectos y del programa mismo, lo que contribuye a su credibilidad. En esencia un proceso imparcial de esta naturaleza debiera garantizar las siguientes condiciones:

- a) Independencia de los participantes frente a la autoridad ejecutora.
- b) Criterios de dictaminación claros y predefinidos.
- c) Perfil técnico y especializado de los dictaminadores.
- d) La integración de los comités de dictaminación y el equilibrio en los sesgos por pertenencia de los participantes
- e) Eliminación de conflicto de interés.
- f) Suficiencia de la información acerca de los proyectos y actores evaluados.

⁴⁹ Recursos de revisión 2008002926 y 2008002938.

g) Regulación del papel del facilitador del proceso.

a) Independencia de los participantes frente a la autoridad ejecutora

El único punto de las Reglas de Operación que hace referencia a la independencia de los participantes es que “el INDESOL y las Delegaciones convocarán a OSC, Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación, así como servidores públicos del Gobierno Federal, con el propósito de proponer candidatos...”⁵⁰. Para fines de mayor certeza, sería conveniente señalar de manera expresa que los que funcionarios del INDESOL o de las delegaciones no participarán como dictaminadores de los proyectos, para garantizar la efectividad del modelo del PCS, que implica la participación exclusiva de la autoridad ejecutora como garante de las reglas de proceso de selección y ajena a los resultados de los concursos.

b) Criterios de dictaminación claros y predefinidos

El proceso de deliberación o dictaminación, de carácter presencial y colegiado, propone evaluar la viabilidad técnica, metodológica, financiera y de impacto social de cada proyecto⁵¹. Para ello, la comisión dictaminadora adquiere la función clave de evaluar una serie de criterios determinantes para el acceso a los recursos del PCS⁵². Estos criterios de selección son ponderados por medio de un programa que les asigna valores hasta arrojar una calificación global. Para que el proyecto sea “elegible”, debe obtener una calificación igual o superior a 70 puntos.

El primer conjunto de criterios ayuda a evaluar los proyectos en cuanto a la esencia del PCS: su concepción como parte de la política social (objetivos de las convocatorias, proyectos y actores sociales); un medio para impulsar el capital social (articulación y coordinación); y un instrumento para fomentar la participación de la sociedad civil y otros actores públicos en la política social (coinvertión, perfil de población atendida)⁵³. El segundo conjunto comprende la presentación de conceptos y argumentos claros (diagnóstico, objetivos, metas, etc.), bajo el enfoque dominante de lo que debe ser un proyecto profesional (Kellogg Foundation, 2001). Estos aspectos también contribuyen a la estandarización de las propuestas que abarcan una gran variedad de temas y beneficiarios y, con ello, a generar condiciones para que la valoración de los proyectos se realice desde los mismos ángulos. Entre estos criterios están: **a)** Identificar el problema que se atenderá y las posibles alternativas de solución; **b)** Mantener concordancia entre diagnóstico, objetivos, metas y

⁵⁰ Numeral 5.4.2 de las Reglas de Operación 2008.

⁵¹ Numeral 5.4 de las Reglas de Operación 2008.

⁵² Mencionados en el numeral 3.6.1 de las Reglas de Operación 2008.

⁵³ Los criterios son **a)** Sujetarse a los objetivos de la convocatoria correspondiente; **b)** Tener congruencia entre los objetivos del proyecto y el objeto social del Actor Social; **c)** Cumplir con la aportación de la coinvertión establecida en el Formato de Presentación de Proyectos, que es como mínimo del 20% del costo total del proyecto. La coinvertión podrá ser en términos monetarios y/o no monetarios; **d)** Estar dirigido a población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social; **e)** Estar articulados o coordinados en redes con otros actores sociales. Numeral 3.6.1 de las Reglas de Operación 2008.

acciones del proyecto; **c)** Presentar metas claras, cuantificables y definir el material probatorio que confirmará el cumplimiento de las mismas; **d)** Mostrar correspondencia entre el presupuesto y el uso de los recursos con respecto al planteamiento general del proyecto; **e)** Tener incidencia en la población objetivo en términos de la cobertura y la integridad de la propuesta; **f)** Señalar, si fuera el caso, si el proyecto da continuidad a uno anterior apoyado por el PCS, identificando objetivos, impacto social, antecedentes, alcances y duración de ambos proyectos; **g)** Mostrar capacidad técnica del actor social y del (la) coordinador(a) para su ejecución; **h)** Plantear mecanismos de seguimiento y evaluación, así como de transparencia y rendición de cuentas⁵⁴.

Los criterios de dictaminación se han mantenido a lo largo de los 4 años, pero sí se han modificado los criterios de priorización, que como más abajo se explica son la base para que la autoridad decida a cuáles de los proyectos elegidos se les asignarán recursos y los montos. Con las modificaciones a las reglas de operación, los criterios de priorización son menos y más generales. Antes del 2008 se requería que los proyectos se llevaran a cabo en municipios comprendidos en microrregiones o zonas de concentración de pobreza urbana, las reglas del 2008 se refieren a zonas de atención prioritaria definidas por SEDESOL. En 2008 se priorizaron proyectos que “fortalezcan el desarrollo social y el mejoramiento de la calidad de vida en grupos vulnerables”, sin especificar el tipo de población, como se hacía en las reglas anteriores: población indígena, jóvenes y población infantil, migrantes, personas con discapacidad y adultos mayores. Por otra parte, ya no es prioritario que el proyecto se articule o coordine con otros programas gubernamentales. Esto afecta, como se explicará en la sección correspondiente, al mecanismo de asignación de recursos, pero también dificulta la selección de proyectos cuando éstos incluyen acciones con un impacto más diverso sobre las problemáticas que el INDESOL atiende.

Otro cambio importante en las Reglas de Operación ha sido que las fechas y plazos para dictaminar y dar los resultados han variado (ver Anexo III). Estos cambios desincentivan la profesionalización de los proyectos al eliminar de la dictaminación criterios específicos que ayudaban a focalizar los objetivos y las acciones; lo que podría promover la elaboración de proyectos menos técnicos y la posibilidad de apoyar y seleccionar proyectos que no cumplen con criterios mínimos de calidad ante el relajamiento de estos parámetros de calificación.

La dictaminación colegiada de proyectos de OSC con representación de los tres sectores ofrece ventajas significativas. Sus miembros pueden emitir observaciones y recomendaciones que tienen el propósito de retroalimentar los proyectos. Sin embargo, hasta la fecha no se distingue entre las observaciones y las recomendaciones⁵⁵, en el sentido de cuáles son obligatorias y cuáles se limitan a hacer una retroalimentación en forma de aprendizaje a las OSC y otros actores.

Esto es relevante, en tanto el catálogo de obligaciones a que se someten los actores participantes que acceden a recursos les obliga a incorporar las recomendaciones de la comisión dictaminadora⁵⁶.

⁵⁴ Numeral 3.6.1 de las Reglas de Operación 2008.

⁵⁵ Numeral 5.6 de las Reglas de Operación 2008.

⁵⁶ Números 3.7, inciso f y 5.5.1 de las Reglas de Operación.

Dado que estas recomendaciones pueden tener consecuencias significativas para los proyectos, debiera establecerse la obligación de precisar el carácter de recomendación o retroalimentación. De esa forma, se favorece un verdadero aprendizaje en los actores sociales.

c) Perfil técnico y especializado de los dictaminadores

Dentro de las facultades de la autoridad ejecutora se encuentra la integración del patrón de dictaminadores, es decir, la invitación a la comunidad de personas dispuestas a participar en la calificación y selección de los proyectos. El perfil de los participantes en el proceso de dictaminación es determinante para la evaluación que se hace de los proyectos sociales. La mayoría de las convocatorias y de los proyectos lidian con problemas sociales cuya definición y medios de atención oscilan entre ideas tradicionales e intuitivas hasta propuestas muy acabadas derivadas de conclusiones de especialistas, metodologías innovadoras y buenas prácticas nacionales e internacionales.

En la medida en que los dictaminadores sean especialistas en la variedad de temas involucrados existe mayor probabilidad de que los proyectos seleccionados sean más sólidos. El énfasis está en las competencias técnicas especializados en las temáticas de las convocatorias, pero también habría que establecer que se requiere un conjunto plural de enfoques y perspectivas de parte de los dictaminadores. En estos términos, la formación académica y profesional de los integrantes de la comisión dictaminadora influirá en el valor que cada uno otorgue la propuesta integral de cada proyecto y en la conclusión colegiada.

Sin embargo, en las especificaciones para la integración del padrón de dictaminadores, las Reglas de Operación se limitan a mencionar que éstos deben “tener experiencia o conocimientos en los ámbitos temáticos de la convocatoria correspondiente”⁵⁷. La definición de criterios para acreditar tales cualidades queda al total arbitrio de la autoridad ejecutora. La normatividad del Programa no contempla que los dictaminadores acudan a una sesión de capacitación, donde se explique la mecánica del proceso de dictaminación y se discutan y homogenicen en la medida de lo posible los criterios de dictaminación.

Como previamente se discutió en el tema de transparencia, no hay registros que demuestren que en la selección de dictaminadores se consideren criterios de conocimiento o experiencia en elaboración de proyectos. Las Reglas de Operación debieran también contemplar un mínimo de calificaciones – que podrían ser distintas dependiendo del sector al que pertenezca, por ejemplo años y tipo de experiencia, estudios, publicaciones, nivel de decisión experimentado, etc.— que garanticen la participación de cuadros con competencias en el análisis y evaluación de proyectos sociales y el trabajo de OSC.

En los Lineamientos Específicos 2005 y las Reglas de Operación 2007 las exigencias al perfil de dictaminadores eran más precisas, se mencionaba que los dictaminadores debían tener “experiencia

⁵⁷ Numeral 5.4.2 de las Reglas de Operación 2008.

en los ámbitos temáticos de la convocatoria correspondiente y en la evaluación, el análisis y/o dictaminación de proyectos⁵⁸. En 2008, se eliminó este requisito de experiencia en evaluación, análisis o dictaminación de proyectos, lo cual permite la incorporación de dictaminadores sin suficientes calificaciones técnicas.

d) La integración de los comités de dictaminación y el equilibrio en los sesgos por pertenencia de los participantes

Las Reglas de Operación establecen el carácter tripartita y colegiado de la integración de comisiones dictaminadoras para los proyectos donde las OSC participan⁵⁹. Esta forma de integración contribuye a generar confianza en el proceso, al integrar el principio de representación, incorporado tres visiones complementarias: academia, gobierno y sociedad civil⁶⁰.

Sin embargo, la integración de los comités y la distribución de proyectos están en manos de INDESOL, lo cual puede llevar a crear un sesgo implícito a favor o en contra de ciertos enfoques, perfil de organizaciones o proyectos. En las Reglas de Operación no existen lineamiento sobre esta integración ni cómo evitar este tipo de sesgos. La normatividad tampoco prevé plazos para requerir la presencia de dictaminadores ni la ausencia inesperada de alguno(s) de los representantes durante el proceso, lo que abre la posibilidad de un desequilibrio en el juicio para los proyectos que corran tal suerte⁶¹. No se establece de manera expresa la validez o invalidez de proyectos calificados por 1 o 2 personas, no establece si alguno de estos juicios se considera indispensable para la validez de la calificación, ni se prevén otros mecanismos que pudieran contribuir a subsanar tales desequilibrios. Entre las opciones posibles se encuentra la selección previa de suplentes que cubran un perfil adecuado, mecanismos formales para que la persona imposibilitada presente, mediante delegado o documento escrito, las calificaciones que ha hecho de los proyectos o incluso la posibilidad de posponer el proceso.

e) Eliminación de conflicto de interés

Para evitar el conflicto de interés durante el proceso de dictaminación, las Reglas de operación prohíben la participación en esta etapa de personas relacionadas con los actores cuyos proyectos han de calificarse; las relaciones incluyen representantes legales, socios, miembros o trabajadores. Esta prohibición es indispensable para evitar que algunos proyectos sean favorecidos por relaciones que puedan existir entre los actores.

⁵⁸ Numeral 3.4.1.2 de los Lineamientos Específicos 2005 y numeral 5.4.2 de las Reglas de Operación 2007.

⁵⁹ Numeral 5.4.1 de las Reglas de Operación 2008. Para las convocatorias de proyectos municipales, la dictaminación se forma únicamente por funcionarios federales. Además, en casos en que una convocatoria obtenga financiamiento de otras instituciones públicas o privadas, puede integrarse un representante de éstas.

⁶⁰ Por ejemplo, los funcionarios públicos se inclinarán por observar lo relativo a los requisitos a los proyectos, los académicos buscarán una mayor elaboración teórica y documental sobre los problemas y soluciones y, los representantes de OSC considerarán los problemas planteados en los proyectos desde su posición, generalmente de conocimiento directo de los problemas de operación y atención de las cuestiones sociales.

⁶¹ Ha sido una práctica frecuente que los dictaminadores sean citados con menos de una semana de plazo para revisar y discutir proyectos, lo cual demerita su intervención y conocimiento especializado.

Sin embargo, no es conveniente incluir en las reglas previsiones como “cualquier otro factor que implique parcialidad en el dictamen”⁶². Primero, porque es posible que la identificación de tales circunstancias dependa del propio dictaminador, lo que ha llegado a ocurrir y es ejemplar, pero no lo más seguro.⁶³ En cualquier caso, sería conveniente que la asignación de proyectos a dictaminadores contara con un documento en que se solicitara a cada dictaminador declarar por escrito que no mantiene ni ha mantenido relación representantes legales, socios, miembros o trabajadores, con los actores sociales a los que está dictaminando. Este mecanismo ayudaría a identificar tales casos, alertando al dictaminador sobre esta prohibición.

Otra limitación que las Reglas de Operación de 2008 incluyeron es que cualquier miembro de OSC, instituciones académicas o centros de investigación que haya sometido un proyecto, se encuentra impedido para participar en el proceso de dictaminación⁶⁴. Esta medida refleja la desconfianza con la que está elaborada esta norma. Dado que el conflicto de interés puede presentarse en casos de existencia de una relación entre el dictaminador y el dictaminado, no existe una razón para establecerla cuando el dictaminador participe en comisiones que no tengan a su cargo la calificación de proyectos de su organización. Ha sido frecuente también que los dictaminadores participen con carácter personal, sin filiación institucional, lo cual crea un vacío sustancial.

A raíz de esta medida, se creó una reducción del universo de dictaminadores, tanto de OSC como de académicos. Durante las convocatorias 2008, fue imposible cumplir con este criterio y posteriormente INDESOL tuvo que dar marcha atrás a esta medida, por medio de un correo electrónico, pero sin publicar modificaciones a las Reglas de Operación.

f) Suficiencia de la información acerca de los proyectos y actores evaluados

Las Reglas de Operación no regulan la información que contribuye a formar el juicio de los dictaminadores. Si bien los proyectos son exhaustivos en cuanto a los datos e información que solicitan, no existe la obligación de que los dictaminadores tengan acceso a ella en su totalidad. Tampoco se dispone que accedan a la información de los proyectos de participantes de ejercicios fiscales anteriores –por ejemplo, evaluaciones y memorias– en poder de INDESOL y que debiera estar sistematizada para ofrecer elementos que influyan en la continuidad de los proyectos o actores sociales que hayan sido exitosos y que condicionen o impidan la de aquéllos que no lo hayan sido.

La omisión en regular la información que se ofrece a los dictaminadores puede convertirse en otro medio para que la autoridad ejecutora influya en la selección de beneficiarios. Para evitar la posibilidad de que a través de este servidor público se entregue de información selectiva –carente de atención a criterios generales– debiera instituirse un mecanismo de información sistemática a los dictaminadores. Los expedientes de los proyectos deberían ser públicos de manera permanente, con

⁶² Numeral 5.4.1 de las Reglas de Operación 2008.

⁶³ Entrevista a ex funcionario del INDESOL, a cargo de facilitar mesas de dictaminación en años anteriores. Realizada en junio de 2008.

⁶⁴ Numeral 3.4.1.2 de las Reglas de Operación 2008.

el fin de que los actores sociales pudieran constatar la veracidad de la información que se maneja sobre sus proyectos y recurrir a alguna instancia para corregir cualquier omisión o error.

g) Regulación del papel del facilitador del proceso

La dictaminación incluye la participación de un funcionario de la autoridad ejecutora, que cumple funciones de secretario técnico, moderando y facilitando el proceso de deliberación dentro de la comisión. Como parte de ello, se encargan de capturar en el sistema los resultados de la valoración colectiva sobre los criterios de selección. Además, dan lectura al acta de dictaminación y recogen las firmas de conformidad de los participantes⁶⁵. En la normatividad 2005 no estaba incluida la figura explícita del secretario técnico, sino únicamente una descripción del procedimiento de dictaminación. En 2007, esta redacción fue sustituida por las funciones del secretario técnico, contribuyendo a clarificar el procedimiento⁶⁶.

Sin embargo, el derecho a voz –que no a voto– del secretario técnico es una facultad controvertida, que entra en conflicto con la idea de que la autoridad ejecutora no participa en los aspectos sustantivos de los procedimientos para la selección. Aun cuando se tratara de dictaminadores especialistas y de funcionarios con carrera profesional, existe el riesgo de que la opinión de estos funcionarios o la entrega de información selectiva puedan influir en el juicio de los dictaminadores. El derecho de voz del secretario técnico puede inducir imparcialidad en el proceso de selección de proyectos del PCS. En tal caso, se requiere establecer, como parte de la normatividad del PCS y de manera expresa, condiciones para cumplir con el perfil del funcionario que amerita esta importante función.

En términos de las **garantías de debido proceso**, INDESOL cuenta con un plazo de 60 días, a partir del cierre de la convocatoria, para dar a conocer resultados de la dictaminación por medio de la página web⁶⁷. Esta vez, las reglas sí hablan de notificación, pero sólo para establecer la *negativa ficta* (plazo de tres meses para tomar por resolución negativa la ausencia de respuesta de la autoridad). Recurrir a esta disposición coloca al actor en situación de indefensión, puesto que tres meses después de los resultados será imposible subsanar un error que hubiera mediado la resolución –los proyectos seleccionados ya estarán siendo implementados y los recursos disponibles ya se habrán agotado. Ello deja al actor social imposibilitado para participar en la convocatoria del ejercicio fiscal vigente. Cabe recordar que los resultados contienen una resolución definitiva anulable en casos de error en su objeto, causa o motivo⁶⁸.

Por último, la normatividad contempla las resoluciones de la comisión dictaminadora como inapelables y la información de causas de no elegibilidad mediante solicitud por escrito del actor social, sin fijar un plazo para ello. Al igual que en las otras etapas del proceso, no existe una

⁶⁵ Numeral 3.4.1 de las Reglas de Operación 2008.

⁶⁶ Numerales 3.4 y 3.4.1.3 de los Lineamientos Específicos 2005 y numeral 5.4.1. de las Reglas 2007.

⁶⁷ Numeral 5.5 de las Reglas de Operación 2008.

⁶⁸ Art. 3, Fr. 8, LFPA.

notificación formal a las OSC participantes ni un mecanismo de revisión de inconformidades y errores de las comisiones dictaminadoras.

Recomendaciones específicas para Dictaminación de proyectos

11. Hacer del conocimiento de las organizaciones las actas de dictaminación de sus proyectos.
12. Hacer público el padrón de dictaminadores, incluyendo su currícula vitae, los criterios para integrar las comisiones dictaminadoras y las comisiones dictaminadoras formadas. Esto último, una vez que ya fue dictaminado el proyecto⁶⁹.
13. Establecer de manera explícita en la normatividad la condición de independencia de los dictaminadores frente a la autoridad ejecutora.
14. Prohibir de manera expresa que funcionarios pertenecientes a la autoridad ejecutora participen como dictaminadores de los proyectos y sancionar esta posibilidad.
15. Establecer un proceso de selección de dictaminadores que incorpore criterios de dominio de metodologías de elaboración de proyectos y criterios precisos de experiencia y especialidad en los temas por dictaminar.
16. Incorporar, como parte del proceso de dictaminación, que el dictaminador incurre en responsabilidad si se abstiene de manifestar cualquier posible conflicto de interés respecto de los actos cuyos proyectos dictaminará. Para cumplir con este requisito, los propios dictaminadores entregarán la respectiva responsiva por escrito.
17. Eliminar del numeral 5.4.1 que regula el conflicto de interés, la frase “o cualquier otro factor que implique parcialidad en el dictamen”.
18. Eliminar la prohibición a cualquier miembro de OSC, instituciones académicas o centros de investigación que haya sometido un proyecto, para permitir participar en comisiones dictaminadoras que no incluyan proyectos de la institución a que pertenezcan o, cuando mucho, en la convocatoria donde los proyectos de su institución participan.
19. Establecer un plazo mínimo necesario para invitar a dictaminadores y enviar los proyectos a dictaminar, previo a la sesión colectiva.
20. Precisar mejor la regulación sobre la dictaminación: el quórum, las reglas de decisión, el número mínimo de participantes para dar validez al proceso de dictaminación, con la opción de dictaminadores suplentes o mediante delegado y/o documento escrito de la calificación de los proyectos. Definir los casos en que el proceso de dictaminación deba posponerse por falta de quórum.
21. Definir el carácter de recomendación o retroalimentación de las observaciones de los dictaminadores; en el primer caso, obligar a los dictaminadores a establecer las razones, propósitos y ventajas que tal modificación al proyecto tendría.
22. Instituir un mecanismo de información sistemática, recuperando informes y fichas de evaluación de proyectos, sobre los resultados de los proyectos sometidos en años anteriores, hacerlo público de manera permanente y obligar a la autoridad ejecutora a ponerlo a disposición de los dictaminadores en todos los casos.
23. Establecer de manera expresa las condiciones –pertenencia al servicio civil y calificaciones profesionales— que el secretario técnico de la comisión dictaminadora deberá cumplir.

⁶⁹ Recientemente, el IFAI resolvió para un recurso de inconformidad presentado por Incide Social A.C. que la información de los dictaminadores no debería ser considerada como reservada.

-
24. Incluir la obligación de la autoridad ejecutora de agregar en el semáforo de cada convocatoria en la página web una columna adicional en la que se indique la calificación obtenida por cada proyecto y establecer que ésta sea dada a conocer junto con los resultados de la dictaminación.
 25. Establecer la obligación de la autoridad ejecutora de remitir a los actores sociales seleccionados una copia electrónica del acta de dictaminación o de sus resultados, incluyendo recomendaciones de los dictaminadores, a fin de que puedan planear con tiempo las alternativas de ajuste de sus proyectos.
-

6. Asignación de recursos

Una vez que los proyectos han sido dictaminados y sus resultados publicados en la página web, el INDESOL asigna los recursos disponibles. Esta etapa consiste en seleccionar de entre los proyectos elegibles –que en la dictaminación hayan obtenido 70 o más puntos— aquéllos que efectivamente serán financiados y otorgarles un monto de recursos. Intervienen aquí los calendarios de liberación de recursos y complicados cálculos que involucran la asignación simultánea de recursos a cientos de proyectos.

La autoridad cuenta con un plazo de 30 días a partir de la fecha de publicación de los resultados de la dictaminación para publicar los proyectos que serán efectivamente apoyados⁷⁰. Esto alarga el periodo de resolución de convocatorias de forma inconveniente porque reduce el periodo de ejecución de proyectos a menos de seis meses. En esta etapa, varios proyectos que fueron elegidos en la dictaminación pueden quedar fuera por falta de disponibilidad presupuestaria, y se clasifican como “elegibles, no apoyados”⁷¹. Por lo anterior, se ha determinado que, dentro de las posibilidades presupuestales de cada convocatoria, prevalezcan los proyectos con mejores calificaciones. Para que la asignación de fondos sea consistente con la dictaminación de los proyectos, los criterios de prelación deben ser precisos y debe existir un mecanismo de verificación. Por otra parte, también por la insuficiencia presupuestaria, durante la etapa de asignación de recursos se define el monto que se asignará a cada proyecto, es común que los recursos sean menores a los solicitados.

Durante esta etapa se encontraron varias fallas de la **transparencia**. En primer lugar, los resultados de la asignación de recursos para las 3 convocatorias del PCS de 2008 no están disponibles en la página web⁷². Este hecho viola tanto la normatividad de las Reglas de Operación de 2008, que en su numeral 5.5 establece la obligación de dar a conocer los resultados en un lapso no mayor a los 30 días posteriores a la publicación de los resultados de la dictaminación⁷³. Así pues, esta violación es preocupante porque no se cumple con los plazos señalados ni con la disponibilidad de la

⁷⁰ Numeral 5.5 de las Reglas de Operación 2008.

⁷¹ Numeral 5.5.1 de las Reglas de Operación 2008.

⁷² Al cierre de esta investigación los resultados no estaban disponibles, presentado para el caso de AS de mes y medio de retraso y para EG y PF una semana de retraso.

⁷³ Especificado también por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información en su artículo 7, fracción IX, donde se establece la obligación de los organismos federales de hacer públicos lista de beneficiarios y montos de programas que otorguen subsidios.

información. A esta opacidad, habría que agregar que el propio INDESOL informa sobre la entrega de recursos a las organizaciones en eventos públicos, a pesar de no haber publicado los resultados en los medios establecidos institucionalmente según las Reglas de Operación (véase Anexo IV)⁷⁴. La entrega de recursos, sin haber publicado los resultados y habiendo retirado los resultados de otros años, se ha presentado en las tres convocatorias monitoreadas⁷⁵.

Otra seria deficiencia de transparencia se presenta en el procedimiento por el cual se entregan los recursos, ya que no existe ninguna información pública que ayude a comprender el orden de prelación de los recursos. Por otra parte, las Reglas de Operación resultan ambiguas, tautológicas y poco claras respecto al método utilizado para asignar los recursos. Se mencionan 4 puntos como parámetro para la prelación de recursos: **a)** El puntaje obtenido en la dictaminación; **b)** La disponibilidad presupuestal del Programa; **c)** Si en el mismo ejercicio fiscal ya se le otorgó al Actor Social apoyo para otro proyecto; **d)** Los criterios de prioridad establecidos en las Reglas. Sin embargo, sólo dos sirven para entender cómo se asignan recursos: la restricción presupuestal y dejar fuera a proyectos de actores sociales a los que se les proporcionó apoyo para otro proyecto en el mismo ejercicio.

Las Reglas de Operación establecen que se asignarán recursos a los proyectos con mejores calificaciones y que cumplen en mayor medida los criterios de priorización, de manera que los proyectos que quedan fuera serán los de menos mérito, pero en la práctica esto no sucede así. De acuerdo al monitoreo de ejercicios 2005-2007 la clasificación de proyectos “elegibles no apoyados” no responde en todos los casos a las calificaciones de los proyectos o bien a los criterios de priorización⁷⁶. La mitad de los “elegibles no apoyados” de Asistencia Social (AS) 2006 no se explican por la calificación ni los criterios de priorización. De acuerdo con la información disponible, parece que no existe una práctica sistemática donde se apliquen los criterios enunciados, arrojando la conclusión de que impera la opacidad e incluso la discrecionalidad en la asignación de recursos.

En términos de **imparcialidad**, prevalece una escasa institucionalización de reglas y procedimientos para asignar recursos. Existe un supuesto que contiene la posibilidad de anular la deliberación de las comisiones dictaminadoras: “Cuando el INDESOL o las Delegaciones cuenten con información documentada, adicional y posterior a la dictaminación, que impida que el proyecto sea apoyado, dicha información deberá estar plenamente fundamentada y de ser posible contará con el apoyo de quienes lo dictaminaron”⁷⁷. De esta forma, la autoridad normativa se otorga a sí misma la facultad

⁷⁴ Se hace referencia a esta entrega en una noticia publicada en la página web del INDESOL, donde se especifica que los recursos entregados son de la convocatoria de AS. La primera entrega de recursos ocurrió el día 17 de junio 2008, sin que los 30 días reglamentarios para dar resultados sobre repartición de recursos se cumplieran. Hasta la redacción final de este documento esos datos no estaban disponibles, a pesar de que la entrega de recursos ha continuado (véase Anexo IV).

⁷⁵ En 2006 y años anteriores, se publicaba el nombre de la organización apoyada y el monto de recursos otorgado.

⁷⁶ Para el año 2008 la información no fue sistematizada debido a que las convocatorias del PCS 2008 continuaban abiertas.

⁷⁷ Numeral 5.5.1 de las Reglas de Operación 2008. El subrayado es nuestro. Anteriormente, en las Reglas de 2007 y Lineamientos de 2005, este supuesto era un poco más restringido, pues sólo la comisión dictaminadora podía clasificarlo como “elegible no apoyado” (numerales 5.5 en ambos instrumentos). En cambio, en las Reglas 2008, se eliminó la

de utilizar “información documentada” para negar recursos a determinado proyecto. Para tales fines, no se requiere contar con la aprobación de quienes participaron en su calificación, tampoco existen especificaciones para determinar lo que se califica como “plenamente fundamentada”, por lo que se trata de una facultad abierta a la interpretación de los administradores de la convocatoria. Además, en ninguna parte de las reglas se indica que la autoridad ejecutora informará sobre las causas de no elegibilidad de proyectos después de la dictaminación ni existe sanción alguna para casos eliminados de manera errónea. Se abre así otra oportunidad para excluir actores a discreción de la autoridad.

En este sentido, existen retrocesos en la **certeza y garantías** de la etapa de asignación de recursos. La facultad del INDESOL para aumentar o reducir los recursos asignados a cada proyecto no se encuentra regulada. La falta de transparencia y de regulación adecuada genera incertidumbre y desconfianza entre los actores sociales. Se requiere establecer un límite a la afectación presupuestal de los proyectos y transparentar las prioridades que definen estas decisiones.

Hay otro aspecto que contribuye a la incertidumbre e indefinición de los proyectos clasificados como “elegibles no apoyados”. Una vez que se asignan los recursos y se realizan ajustes a los proyectos, si existen recursos remanentes o se logra una ampliación presupuestal, la autoridad ejecutora puede apoyar proyectos que antes no hubieran alcanzado recursos. Para regular estas excepciones, las Reglas de Operación establecen que sólo los proyectos clasificados como “elegibles no apoyados” por insuficiencia presupuestaria, podrán cambiar a “elegibles apoyados”⁷⁸. No obstante, como las Reglas de Operación no señalan que esta información se publicara en la página web, se requiere de un mecanismo que permita verificar que las excepciones obedecieron a tales criterios. La experiencia indica que los proyectos que reciben recursos de esta forma tienen un plazo aún menor para su ejecución y que sus posibilidades de una buena ejecución se reducen.

Recomendaciones específicas para Asignación de recursos

26. Publicación en la página web de los documentos o las actas que establezcan la distribución y asignación de recursos a los proyectos.
27. Respetar los resultados de la dictaminación y mantener como único criterio para la asignación de recursos limitados de la convocatoria entre proyectos elegibles el puntaje obtenido en la dictaminación.
28. En caso de que se mantenga el criterio de no apoyar a OSC con otros proyectos financiados, la autoridad no tomará la decisión sino que se dará a escoger a la propia organización el proyecto prioritario a financiar.
29. Reformar y dejar claros los criterios de asignación de recursos para los proyectos elegibles. Corregir la normatividad en sus distintos apartados sobre los criterios para la asignación de recursos; hacer explícitas las condiciones para ser elegibles, separarlas de los criterios de

obligación de reunir nuevamente a estos participantes para tomar tal decisión, quedando la autoridad ejecutora en posibilidad de hacerlo de forma autónoma y, como se dijo, sin obligarse a publicar tal información.

⁷⁸ Numeral 5.5. de las Reglas de Operación 2008.

prelación y precisar que éstos aplican en caso de empate entre proyectos con la misma calificación y condiciones de elegibilidad. Aparte, deberá regularse lo concerniente al ajuste de proyectos.

30. Incluir en la normatividad un cálculo, una fórmula y una metodología homogénea con carácter público para asignar los recursos entre los proyectos dictaminados. Se deberá poner a disposición del público la información para que pueda reproducir el cálculo y fórmula de la asignación de recursos y llegar al mismo resultado que la autoridad. Esta fórmula y cálculo deberá estar a disposición de los participantes desde la convocatoria y en caso necesario, deberá incluir criterios verificables como incentivos predeterminados, por ejemplo, que sean proyectos que trabajen en microrregiones.
 31. Establecer la obligación de la autoridad de subir a la página web, en un espacio previamente definido y dado a conocer en las Reglas de Operación, la información sobre proyectos cuyo status haya cambiado de no apoyado a apoyado, por razones presupuestarias, en un plazo no mayor a tres días hábiles después de comunicarlo a los elegidos.
-

7. Ajuste de proyectos

Una vez que se ha asignado a los proyectos un monto de financiamiento, llega el momento de hacer los ajustes a los proyectos, previos a la firma del convenio jurídico. En esta etapa, el actor social debe atender “las observaciones o recomendaciones formuladas por la Comisión Dictaminadora y las indicaciones de la Instancia Ejecutora”⁷⁹. Lo anterior implica, por lo general, reducir el alcance del proyecto de acuerdo con el monto de los recursos asignados, comúnmente menores a los solicitados. En ocasiones, los plazos de la dictaminación, publicación de resultados y disponibilidad presupuestaria hacen necesario también ajustar los cronogramas, con frecuencia acortándolos. Por las restricciones normativas y operativas que enmarcan el PCS, es difícil establecer claramente en qué condiciones debiera darse esta etapa. No obstante, el proceso debe contar con un mínimo de claridad, en donde se defina el alcance del procedimiento en torno a un máximo de afectación presupuestal y de contenido, y a un mínimo de consulta a quienes los idearon (los actores sociales seleccionados).

En términos de **transparencia**, habría que mencionar que al realizar el ajuste las OSC no tienen acceso al dictamen, sus proyectos se modifican a partir de la interpretación que los funcionarios hacen sobre las recomendaciones de la comisión dictaminadora.

En cuanto a la **imparcialidad**, como se mencionó en el aparatado anterior, no hay una distinción entre las observaciones obligatorias y las que pretenden meramente retroalimentar el proyecto. Esta disposición asume también, en forma cuestionable, que el funcionario a cargo de los ajustes tiene una visión más clara sobre el contenido del proyecto de la que realmente existe. En consecuencia, las OSC en esta etapa recaen fundamentalmente en la disposición y voluntad de los funcionarios, pues se les obliga a acatar las indicaciones de la instancia ejecutora, cualesquiera que sean. Cabe

⁷⁹ Numeral 5.6 de las Reglas de Operación 2008.

recordar que de no atender las recomendaciones de la comisión dictaminadora, el proyecto puede adquirir el status de “elegible no apoyado”, regresando el proceso a la etapa anterior⁸⁰.

En esta etapa no existen lineamientos bajo los cuales los funcionarios se deben de conducir, por lo que no se aseguran las garantías ni la **certeza jurídica de las OSC**. Los funcionarios debieran limitarse a las cuestiones operativas dado el presupuesto, como verificar que se mantenga el porcentaje de coinversión y las Reglas de Operación debieran asegurar que se tome en cuenta la opinión del actor social sobre coherencia o viabilidad del proyecto. Este proceso es uno de los más sensibles en términos de que los recursos asignados al proyecto de las OSC dependen de la actitud y disposición del funcionario en cuestión.

En general, se debieran de tomar otras medidas para que esta etapa de ajuste fuera más una excepción que la regla, buscando otorgar al mayor número de proyectos el monto total solicitado. Esta transición sería más suave si no estuviera mediada tan fuertemente por la autoridad, si el acta de dictaminación fuera previamente conocida y si quedara suficientemente claro cuándo y hasta dónde –según el puntaje obtenido- la OSC debiera tomar en cuenta las observaciones de la Comisión Dictaminadora como simples recomendaciones o como obligatorias.

Recomendaciones específicas para Ajuste de proyectos

32. Reducir el número de proyectos que son ajustados, buscando otorgar la totalidad del monto solicitado y acortando los plazos de las etapas para que los cronogramas y el alcance de los proyectos no se tengan que modificar.
 33. Dar a conocer a las OSC y a otros actores el monto de recursos asignados y el acta de la comisión dictaminadora, para que pueda planear con anterioridad los ajustes al proyecto.
 34. Al ajustar su proyecto, dejar claro a las OSC y otros actores cuáles son las recomendaciones obligatorias que requiere el proyecto para ser financiado y cuáles son meras observaciones de retroalimentación por parte de la comisión dictaminadora. Los ajustes que la OSC deba realizar a su proyecto deberán limitarse a lo indicado por la comisión dictaminadora, y no por los funcionarios de la autoridad ejecutora en asuntos no operativos.
 35. Precisar y reglamentar el papel de los funcionarios de la autoridad ejecutora en la etapa de ajuste de proyectos, limitándolo a asegurar que se mantengan las proporciones tanto en el monto de coinversión como en las metas establecidas, pero impedir que éstos decidan sobre las prioridades en los alcances, las acciones y metas de cada proyecto, así como en su metodología.
 36. Establecer en las Reglas de Operación los lineamientos para que la autoridad lleve a cabo ajustes presupuestales a los proyectos e incluir un piso mínimo de afectación –porcentaje— reconociendo expresamente que ello puede afectar su viabilidad o integridad.
 37. Establecer la obligación de la autoridad de incluir en el semáforo de la página web para cada convocatoria, una columna en que se informe sobre el monto final asignado a cada proyecto, antes de la firma de los convenios jurídicos de cada convocatoria.
-

⁸⁰ Numeral 5.5.1 inciso c de las Reglas de Operación 2008.

Obligaciones de las OSC y otros actores	Obligaciones del INDESOL
ejemplar. . Cumplir las metas y objetivos señalados en el convenio y los aspectos del <i>Anexo Técnico</i> . . Proporcionar la información que solicite la instancia que realice la evaluación interna y externa ⁸² .	del informe final. Con eso, la asociación no queda liberada de las responsabilidades que pudieran ser determinadas por instancias de control y vigilancia sobre el ejercicio de los recursos.

De esta forma, el modelo de convenio carece de un enfoque que refleje las responsabilidades compartidas y una verdadera coordinación de esfuerzos. Los convenios comparten con las Reglas de Operación un enfoque fiscalizador del gasto y del cumplimiento de acciones exclusivamente por parte de las OSC. El concepto de “corresponsabilidad”, que forma parte del objetivo general del PCS, no tiene ninguna trascendencia jurídica para los actores sociales.

En cuanto a la **certeza jurídica**, la firma del convenio otorga fuerza legal a los compromisos asumidos por las partes: la aportación de recursos del gobierno federal y la realización de los proyectos por parte de los actores sociales. Varias cláusulas del convenio cumplen los propósitos de salvaguardar el ejercicio de los recursos para los fines comprometidos, y se derivan de las disposiciones establecidas en las Reglas de operación: “**a**) cuando el AREP incumpla con la entrega del Informe Parcial (...) la sanción consistirá en la suspensión de la segunda ministración de los recursos; **b**) cuando se determine que el AREP desvió recursos o incumplió con las obligaciones convenidas en el instrumento jurídico, la sanción será la solicitud de devolución parcial o total de los recursos otorgados; **c**) cuando el AREP incumpla el compromiso de reintegrar los recursos no ejercidos dentro de los primeros cinco días hábiles del siguiente ejercicio fiscal, la sanción consistirá en el pago de la carga financiera que determine la Tesorería de la Federación por el retraso en la devolución de los mismos; **d**) cuando el AREP incumpla con la obligación de entregar el Informe Final completo, agotados todos los procedimientos y plazos señalados en el numeral 7.3 de las presentes reglas, su expediente será remitido a la Dirección General de Normatividad y Asuntos Contenciosos de la SEDESOL o, en su caso, a la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Delegación de que se trate, quienes determinarán las acciones jurídicas que procedan”⁸³.

Aunque es entendible que se tomen previsiones de control para el ejercicio de recursos, resulta demasiado punitivo equiparar el incumplimiento de las obligaciones convenidas con el desvío de fondos. Por un lado, cualquier proyecto social se encuentra sujeto a un grado de incertidumbre determinado por factores ajenos al control humano. La mayoría de los proyectos sociales se desarrollan a partir de hipótesis sustentadas en teorías o en la experiencia, cuya realización depende de una compleja y oportuna convergencia de factores humanos, tecnológicos e incluso naturales (Rondinelli, 1993). Por lo tanto, aún cuando se consideren todos los riesgos, es imposible garantizar que los proyectos se lleven a cabo tal como se planearon. Si se parte de este supuesto, el

⁸² Cláusula IX del Convenio de Concertación. Por cuestiones de espacio, se resume la redacción de estas cláusulas.

⁸³ Numeral 3.8 de las Reglas de Operación 2008. El subrayado es nuestro.

enfoque fiscalizador del convenio tiene consecuencias mayores puesto que el desvío de recursos públicos es un delito de carácter federal que se encuentra sujeto a pena corporal y no debería equipararse con el incumplimiento o el no haber logrado los resultados previstos.

Si a esto sumamos el hecho de que la etapa de evaluación se encuentra prácticamente sujeta a la discrecionalidad de la autoridad, sin que existan tampoco instancias de revisión de casos, equiparar la sanción por incumplimientos con la de un desvío de recursos es inadecuado y ventajoso, pues coloca al actor social en indefensión frente a las decisiones de autoridad.

Por otra parte, varias cláusulas prevén la recuperación de recursos públicos. Sin embargo, no existe certeza jurídica sobre cómo se calcula el monto correspondiente a reintegrar y que a discreción de la autoridad. El modelo de convenio jurídico establece en una cláusula que no se encuentra contenida ni precisada en las Reglas de Operación:

DÉCIMA. RECUPERACIÓN DE RECURSOS. En caso de incumplimiento a los compromisos pactados en este Convenio o derivado de la calificación de su informe final, la “SEDESOL” aplicará el cálculo correspondiente para definir en su caso, el monto a recuperar que habrá de requerírsele a la <ASOCIACIÓN o INSTITUCIÓN >⁸⁴.

Por último, no es exagerado decir que la única salida que el convenio plantea para actores sociales que se encuentren en circunstancias difíciles es la terminación anticipada del convenio que, de acuerdo con las Reglas de Operación, se encuentra sujeta a la aprobación de la autoridad⁸⁵. Para acceder a esta terminación, se requiere realizar un trámite de solicitud y entrega de informe de avances en el formato oficial, lo cual no libera al actor social de reintegrar recursos sujetos al cálculo desconocido ya citado. Así pues, las decisiones clave que involucran la defensa de los actores sociales quedan a merced de las intenciones de la autoridad ejecutora en turno.

El convenio jurídico que se firma para que las OSC reciban recursos públicos debe reconocer el interés público en la realización de los proyectos sociales y debe privilegiar una mayor confianza como principio de relación entre las partes para ser congruentes con el principio de corresponsabilidad y coinversión del programa. Se debe cambiar el enfoque fiscalizador y coercitivo de los convenios jurídicos por un enfoque de “regulación de la confianza”, reconociendo que el proyecto en cuestión contribuye a los logros del gobierno federal en materia de política social.

Recomendaciones específicas para el Convenio jurídico

39. Incorporar en los convenios una cláusula que haga explícitas las razones que motivan las acciones de fomento del PCS, cuya realización tiene fines de interés público y carácter no lucrativo. Se deberán incluir los conceptos de “corresponsabilidad”, “buena fé” y “confianza entre las partes” como principios que rigen esta relación.
40. Equilibrar las responsabilidades de autoridad y OSC y otros actores en el convenio. Reconocer las responsabilidades de la primera en la pronta entrega de los recursos y los plazos, incluyendo

⁸⁴ Cláusula X del Convenio Jurídico.

⁸⁵ Numeral 5.7.2 de las Reglas de Operación 2008.

los criterios para revisar la documentación y evaluación del proyecto. Eliminar las reiteraciones de las obligaciones de los actores sociales. Establecer la obligación de ambas partes de colaborar para la mejor realización de los proyectos, en la medida de sus respectivas posibilidades y atribuciones legales.

41. En el convenio, se deberá reconocer que en los proyectos sociales hay un grado de incertidumbre y que las OSC que participan en el programa no siempre cuentan con las condiciones idóneas para la realización oportuna de los compromisos. Deberán quedar especificados los porcentajes de cumplimiento satisfactorio y los criterios que se utilizarán para verificar este cumplimiento.
 42. Incluir en la normatividad una fórmula o metodología para calcular el monto de recursos correspondiente a reintegrar en caso de no ejercicio, incumplimiento y desvío según corresponda, para no dejarlo a discreción de la autoridad.
 43. Reducir los trámites para que en caso de terminación anticipada del convenio por parte de la OSC, únicamente incluya una notificación a INDESOL con el reintegro de recursos correspondientes, de acuerdo con la fórmula aceptada, sin que medie su autorización.
 44. Incorporar cláusulas al convenio que recojan las recomendaciones sugeridas en este documento, en torno a las garantías idóneas de certeza jurídica de los actores sociales que participan en el PCS.
-

9. Ejercicio de recursos

En esencia, esta etapa corresponde a los actores sociales, quienes a partir de la firma del convenio jurídico se convierten en Agente Responsable de la Ejecución del Proyecto (AREP) a obtener los recursos que se les haya asignado para desarrollar los proyectos comprometidos. Aunque son muy justificables las acciones para fiscalizar el buen uso de los recursos públicos, en el ejercicio de recursos del PCS se confrontan leyes, lineamientos y controles poco homogéneos que convierten el ejercicio del financiamiento en una tarea de gran complejidad y burocracia. En este caso, se analiza brevemente esta etapa en términos de eficiencia y eficacia, y no sobre los criterios de transparencia, imparcialidad y certeza jurídica⁸⁶.

Aunque como marco normativo más amplio existe la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) para reconocer y dar garantías de que las OSC utilicen y complementen los recursos públicos federales, en la realidad no se han desarrollado lineamientos particulares regulatorios. La LGDS contempla como parte de sus objetivos centrales la participación de actores sociales en “la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social”.⁸⁷ La LGDS

⁸⁶ Alternativas abundará sobre estos problemas en una futura investigación, que estará disponible en el segundo semestre de 2009.

⁸⁷ Artículo I, fracción IV. El convenio jurídico del PCS recoge también este fundamento en sus antecedentes: “II. La Ley General de Desarrollo Social establece que uno de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, es garantizar las formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social, así como que los beneficiarios de éstos tendrán, entre otros derechos y obligaciones, el de participar de manera corresponsable en dichos programas.”

incorpora también la obligación de fomentar la participación de los actores sociales en el Sistema Nacional de Desarrollo Social⁸⁸ y faculta al gobierno federal para establecer, a través de la SEDESOL, convenios en los que participen las organizaciones civiles: “Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones civiles y privadas, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social”⁸⁹. El artículo 24 de esta Ley reconoce que “Los recursos presupuestales federales asignados a los programas de desarrollo social podrán ser complementados con recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado”.

Los recursos presupuestales autorizados al INDESOL provienen de la asignación que el Presupuesto de Egresos de la Federación le otorga a la SEDESOL en el Ramo administrativo 20 Desarrollo Social, Capítulo 4000, catalogados como subsidios y transferencias. Por lo anterior, el ejercicio, por parte de INDESOL y de las organizaciones a las que les sean asignados, debe apegarse a la normatividad establecida en la materia: La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, las Reglas de Operación y los Lineamientos del Programa de Coinversión Social, entre otras.

Sin embargo, la clasificación presupuestal y regulación de los recursos del PCS no resulta práctica para las OSC que ejercen estos fondos. Este origen presupuestal da lugar a una serie de obligaciones para su administración y sujeta los proyectos a diversas limitaciones que aquí se explican de manera sucinta. De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los subsidios son: “las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general”⁹⁰.

En estos términos, se asume que el *interés general* del trabajo que realizan las OSC mediante los estímulos que el gobierno federal otorga es igual que el de los subsidios a la producción entregados para fomentar las actividades productivas de particulares con fines lucrativos. A diferencia de otros casos los subsidios del PCS se han caracterizado por tener amplios y excesivos mecanismos de fiscalización.

⁸⁸ Artículo 38, fracción IV.

⁸⁹ Artículo 43, fracción V.

⁹⁰ Artículo 2, sección LIII, el subrayado es nuestro.

Entre los principales problemas de las regulaciones en el ejercicio de los recursos están:

1. Las OSC deban expedir un recibo fiscal con carácter de donativo y, al mismo tiempo, se les someta a una regulación que eleva su responsabilidad a la de un funcionario público, en tanto el donativo nunca pierde su carácter de recurso federal.
2. Para asegurar la mayor fiscalización de los recursos, las OSC deben depositarlos en una cuenta bancaria exclusiva, que implica trámites y comisiones adicionales de la institución bancaria⁹¹, y no los pueden mezclar con otros públicos. Esto anula el carácter de coinversión supuesto por el programa o lleva a que las OSC fragmenten los pagos, las comprobaciones y los conceptos que deben pagar entre los recursos públicos y los propios.
3. La cuenta productiva que las OSC obligatoriamente deben abrir tiene costos superiores a las cuentas normales e implica realizar un trámite por separado. Sin embargo, las tasas de interés ni el tiempo que los recursos permanecen depositados permiten que se generen rendimientos significativos para compensar por el tiempo que los actores sociales invierten en tramitar dicho servicio ante una institución bancaria⁹².
4. Los recursos no pueden ser utilizados —de acuerdo con la normatividad que rige el gasto de los recursos federales— en gastos de administración de las OSC⁹³, lo cual limita su capacidad organizativa y su transparencia. Esto es más grave cuando se observa comparativamente que otros financiamientos (privados o internacionales) sí cubren porcentajes de gastos operativos, cuando la carga administrativa del uso de recursos públicos es mucho mayor.
5. Los recursos no pueden utilizarse para el pago de nómina ni honorarios asimilables a salarios ni sus impuestos o prestaciones⁹⁴, lo cual limita fuertemente las condiciones laborales del personal que trabaja dentro de las OSC en estos proyectos y entra en franca contradicción con las leyes laborales del país.

⁹¹ Esta condición es un medio para mantener los registros en forma tal que, ante una eventual auditoria de las autoridades, se facilite la verificación de la aplicación de recursos por parte de las autoridades ejecutoras y otras instancias de control. Solo en caso de contar con dos proyectos financiados de manera simultánea, el acto social puede utilizar la misma cuenta para ambos.

⁹² Es entendible que para las dependencias federales contar con una cuenta productiva sea un requisito, pero aquí debe tomarse en cuenta la diferencia en montos y operaciones. Los proyectos financiados por el PCS no llegan a sobrepasar de los \$600,000 y, en general, son cercanos a los \$200,000. Estos montos se gastan entre 7 y 3 meses. De ahí que este requisito justificado para la administración pública federal, no sea así para las OSC y otros actores del PCS.

⁹³ Numeral 5.8.2. de las Reglas de Operación. El INDESOL no cuenta con un presupuesto propio, sino que utiliza el 7% de los recursos del PCS para su operación.

⁹⁴ *Ibid.*

-
6. Los recursos no se pueden ejercer más allá del 31 de diciembre del año en cuestión y no están autorizados los pagos retroactivos, por lo que los periodos de ejecución de los proyectos difícilmente superan los seis meses.
 7. Los gastos autorizados son sumamente rígidos y sólo están permitidos bajo conceptos y sub-conceptos que las OSC determinan en primera instancia, pero que los funcionarios durante la etapa de ajuste de proyectos restringen y modifican, según su propia interpretación. Estos conceptos se traducen en un Anexo Técnico del convenio. Esta rigidez no incentiva los ahorros en rubros ni uso eficiente de los recursos, ya que todos los recursos se deben gastar como se presupuestaron. En esa misma línea, no se admiten conceptos de imprevistos o incidentes.
 8. En la presentación de informes parciales y finales, el INDESOL exige el reporte de gastos en un programa electrónico poco amigable que, por un lado, no es una herramienta de administración que facilite llevar la contabilidad de los proyectos. Por el contrario, las OSC deben utilizar sus propias herramientas de contabilidad para llevar un control efectivo de los gastos y al final requieren vaciar nuevamente todos los datos que piden los formatos oficiales⁹⁵. Así, la administración del proyecto implica llevar una doble contabilidad y realizar, al final, una serie de aclaraciones que tomará más tiempo al actor social y también a la autoridad ejecutora que revisa tales informes.
 9. Todos los gastos deben justificarse con facturas que cubran los requisitos fiscales. Ello, a pesar de que por estar destinadas a grupos marginados, una parte de los proyectos de muchas convocatorias se realizan en localidades geográficas donde pocos establecimientos cumplen con este tipo de condiciones. Es común que los encargados de los proyectos deban desembolsar recursos propios para cubrir gastos como taxis y comidas. La excepción que establecen las Reglas es aún menos adecuada, pues obliga a los actores sociales a recurrir a autoridades políticas de un gobierno con el que no necesariamente mantienen una relación. Ello representa una inversión adicional de tiempo que aumentará cuando las OSC no trabajen en la cabecera municipal.
 10. Calcular los montos a devolver requiere siempre cálculos meticulosos de los pesos y centavos involucrados, lo que representa una nueva inversión de tiempo para el cierre del proyecto. Posteriormente, deberá esperar la calificación del informe final, que se analiza en el siguiente apartado, y aceptar una eventual revisión por parte de otras autoridades de control, presentando nuevas cartas aclaratorias sobre minucias como por qué las letras de una factura o los centavos de un importe no coinciden.
-

⁹⁵ De presentarse un error, la forma en que el sistema organiza la información complica la revisión de datos, pues no mantiene un orden claro en la organización de la información. Asimismo, el sistema está diseñado en forma tal que impide capturar facturas que incluyan letras, por lo que cualquier documento que tenga estas características será señalado por el sistema como una irregularidad y ameritará una carta donde se explique la razón de la discrepancia y se incluyan los folios de los documentos correspondientes.

Una parte de estas disposiciones no son exclusivas ni corresponden únicamente a la gestión del PCS, sino que son parte de un marco normativo presupuestal más amplio. Sin embargo, esta reglamentación de los recursos tiene un impacto negativo en la eficiencia y eficacia de los proyectos, así como costos adicionales a las OSC no contabilizados ni visibles públicamente. Adicionalmente, los subsidios dependen de la disponibilidad financiera del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal vigente y la liberación de recursos, a su vez, depende de otras autorizaciones administrativas y jurídicas que correspondan. Para comprobar resultados de los subsidios, existe una lógica de maximizar el número de beneficiarios, lo cual crea un sesgo muy perverso dentro del PCS pues, por un lado, se insiste en justificar el vínculo directo con los beneficiarios de los proyectos —cuando eso debería de considerarse un asunto de evaluación interna de la OSC—y, por el otro, se prefieren proyectos de impacto cuantitativo y no de cambios cualitativos y profundos en la población.

Finalmente, debemos mencionar que existe otro incentivo perverso en torno a los recursos. Los funcionarios de INDESOL tienen la propia obligación a que se sujeta a las autoridades ejecutoras para “devolver los recursos que no se destinen a los fines autorizados y aquellos que al cierre del Ejercicio Fiscal no se hayan devengado, en términos de las disposiciones aplicables”. Esto significa que si la autoridad no cuenta con todos los documentos y elementos para justificar hasta el último centavo aplicado, su personal deberá responder personalmente por los recursos, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cabe señalar, no obstante, que ésta contiene previsiones a las que pueden acogerse. Esta vez, la falta de certeza jurídica no sólo afecta a las OSC sino que involucra directamente a los servidores públicos, que quedan así obligados a responder por recursos que ellos no ejercen de manera directa. De ahí surge el incentivo de las autoridades ejecutoras para actuar como fiscales y dejar a un lado las obligaciones de fomento que la LFOSC establece.

Como se ha insistido en este apartado, la mayoría de las disposiciones de control establecidas se justifican por la necesidad de controlar el uso de recursos del Ramo 20. Aunque en forma aislada parecen razonables, en conjunto conforman una carga administrativa de gran costo, pues están diseñadas para la administración pública federal, dotada con recursos humanos, operativos y financieros para enfrentar tales exigencias. Éste no es el caso de todos los participantes en el PCS, particularmente de las OSC. En contraste con la mayoría de las instituciones y centros de educación superior y gobiernos municipales (para los cuales se establecen algunas distinciones), las OSC carecen de estructuras sofisticadas de administración, sobre todo, cuando no se cuenta con recursos para sostenerlas. Por ello el enfoque fiscalizador de los convenios jurídicos a que se les somete, es totalmente contrario a las necesidades de fomento del sector y a los propósitos del PCS. De ahí que la normatividad sobre el ejercicio del financiamiento público debiera reformularse a fondo, construyendo nuevos instrumentos que reconozcan un marco de autonomía y confianza a la vez que de transparencia y rendición de cuentas por parte de las OSC en el uso y comprobación de los recursos públicos.

Recomendaciones específicas para Ejercicio de los recursos

45. Otorgar un presupuesto propio al INDESOL y permitir que el 7% de gastos operativo del PCS sea transferido a las OSC y otros actores. Esto debería traducirse en que las organizaciones puedan obtener un porcentaje limitado de entre 5 y 10% de los recursos del proyecto para gastos de administración y un porcentaje de hasta 5% sujetos a no comprobación fiscal.
 46. Otorgar mayor flexibilidad para que los participantes del PCS puedan acomodar sus gastos entre los conceptos autorizados, previendo ahorros o incrementos. Establecer un 20% como tope de aumento o disminución entre los conceptos presupuestados, y crear un esquema donde los funcionarios de INDESOL puedan autorizar modificar montos superiores a este tope, por ahorros o aumentos, siempre y cuando los participantes lo justifiquen adecuadamente.
 47. Autorizar un concepto de imprevistos en los presupuestos, regulando su monto proporcional al proyecto (entre 2% al 5% sería lo adecuado).
 48. Exigir una cuenta productiva sólo a proyectos financiados en montos superiores a \$600,000.
 49. Modificar el formato de informe parcial y final para que la OSC elabore un reporte financiero, sin necesidad de capturar o entregar comprobantes, sosteniéndose en los principios de la buena fe y la confianza, como lo hacen otros donantes.
 50. Crear lineamientos claros de auditorías, conocidos previamente por las OSC, y aumentar la capacidad de auditorías del PCS para que por lo menos se realicen en un porcentaje significativo de entre los participantes.
 51. Ofrecer capacitación a contadores y auditores que trabajan con las OSC en los lineamientos establecidos para fondos públicos y acreditar a las organizaciones por medio de estos profesionales que lleven a cabo estos lineamientos.
-

10. Seguimiento y evaluación de proyectos

La última etapa del PCS es la de evaluación, cuyo sentido primordial debiera ofrecer elementos para valorar los resultados alcanzados por los proyectos y las convocatorias y, con ello, del programa en general. Los procesos de evaluación de proyectos sociales son de por sí un tema complejo y existe un debate internacional sobre los mejores enfoques y metodologías de evaluación de impacto social (York, 2005, Mebrahtu *et al.*, 2007, Flynn y Hodgkinson, 2001, Huang *et al.*, 2006). Dentro del debate están los temas de la elaboración de indicadores de proceso/monitoreo, resultados e impactos; la recopilación de información en los distintos momentos (*ex ante* y *post*); la atribución directa de resultados e impactos a la intervención en cuestión y, sobre todo, la cantidad de tiempo y recursos adicionales que una evaluación rigurosa requiere. Esto aún se complica más cuando se trata de donantes que buscan recuperar los resultados de los proyectos que financian, pues éstos son en distintas temáticas y requieren un acercamiento muy a la medida de cada uno –y del consenso y construcción conjunta de procesos junto con las organizadas financiadas-- a la vez que se requiere contar con una perspectiva general y homogénea. Adicionalmente, en la literatura internacional se ha reconocido que una de las cualidades más importantes de las OSC es su flexibilidad e innovación, así como su capacidad para adaptarse a los contextos adversos. Para preservar estas cualidades es necesario un enfoque de evaluación que privilegie los aprendizajes frente a los sistemas rígidos de control de resultados.

En la realidad, los procesos de seguimiento y evaluación del INDESOL no han sido construidos a la luz de este debate ni con una preocupación de conocer los resultados, el impacto social y menos aún los aprendizajes. Por una parte, se ha buscado que la evaluación externa del programa identifique y dé cuenta de los impactos del programa y, por la otra, la evaluación interna y los informes que los actores sociales deben entregar están más bien diseñados para fiscalizar el ejercicio de los recursos y garantizar el cumplimiento de los compromisos legales adquiridos por los participantes. Es decir, se fundamentan más en estos enfoques de control y en el supuesto de que todas las actividades y los resultados se llevarán a la práctica tal cual se planearon-comprometieron. Además, el sistema está hecho de manera que si hubiera incumplimientos, se compromete la continuidad del trabajo porque las sanciones que impiden participar el ejercicio fiscal siguiente. En este caso, analizamos brevemente el proceso de seguimiento y evaluación en términos de su efectividad⁹⁶, antes de pasar a revisar su transparencia, imparcialidad y certeza jurídica.

La fiscalización como enfoque de evaluación interna

Las Reglas de Operación consideran la entrega de informes parciales y finales, junto con el material comprobatorio, la información básica para verificar la efectiva realización de acciones por parte de las OSC. El informe parcial se realiza a la mitad del período de ejecución y la segunda ministración está condicionada a la entrega de este informe. El informe final se entrega en un plazo no mayor a los 15 días hábiles posteriores al cierre del ejercicio fiscal en el que participaron⁹⁷.

Adicionalmente, las Reglas exigen que se diseñe, antes de que termine septiembre, una muestra para la evaluación interna de al menos 25% de los proyectos del PCS, a los cuales se hace una visita de campo y se aplica un cuestionario en los lugares donde se ejecutan sus actividades⁹⁸. Ello refleja un interés por un proceso económico que al mismo tiempo genere información para fines de evaluación y establezca incentivos a los actores sociales para alcanzar los mejores resultados posibles. El sistema de gestión genera una ficha de recepción de los informes, que verifica se entregue la información y los documentos anexos comprometidos. Esta ficha enlista, si es el caso, los documentos faltantes y se da al actor social un plazo de cinco días para enviarlos.

Los formatos de informes tienen una sección relativamente pequeña (Anexo 7 e Informe Narrativo) donde la OSC describe y evalúa sus acciones. En cambio, las secciones más importantes del formato son el municipio, el número de beneficiarios, las metas y actividades realizadas con su ponderación respectiva, el cronograma y los recursos ejercidos, bajo los conceptos autorizados. Adicionalmente, las OSCs anexan material comprobatorio de las acciones realizadas (correspondiente a las metas del proyecto, como lista de asistente al taller, una copia de materiales de capacitación, etc.) y la relación de beneficiarios, con su CURP y firma. En forma explícita, se

⁹⁶ Alternativas abundará sobre estos problemas en una futura investigación, que estará disponible en el segundo semestre de 2009. Ahí, también se hará un recuento de los enfoques de las evaluaciones externas y los indicadores de impacto que utilizan.

⁹⁷ Numeral 7.3 de las Reglas de Operación del 2008.

⁹⁸ *Ibid.* La solución es un acierto, dada la imposibilidad de dar seguimiento a más de mil 1,000 proyectos financiados anualmente, cuyas acciones y logros son de lo más variado y difícil de aprehender.

exige a los actores sociales reportar en los términos contenidos por el convenio jurídico y que el informe incluya la firma del representante legal. Dentro del formato, no existe una sección que revise los obstáculos y resultados no planeados, recoja los aprendizajes y fomente la reflexión frente al proyecto realizado. Tampoco se pide el recuento de resultados o evidencia del impacto social del proyecto, pues se asume que eso será recogido por la evaluación externa.

Dado que los plazos para presentar los informes son sumamente cortos –durante la ejecución del proyecto y 15 días después, aunque esto incluye también el período de vacaciones de fin de año— las OSC no cuentan con tiempo para recopilar información, testimonios ni evidencia de los resultados del proyecto. Tampoco hay incentivos claros para hacerlo, pues el personal de INDESOL revisa el informe, sobre todo, con una lógica de verificar el cumplimiento de lo planeado y la normativa en el uso de los recursos. La retroalimentación o comentarios de los evaluadores están únicamente orientados a aumentar este cumplimiento y control burocrático, en lugar de mejorar los resultados o impactos de los proyectos.

En las Reglas se describe como proceso de evaluación que la autoridad valore la medida en que el actor social cumplió con las exigencias del proceso: devolución de recursos, ejercicio y/o entero de intereses, entrega de informe y cuenta exclusiva⁹⁹. La cédula de evaluación con la cual se califica el proyecto utiliza los siguientes criterios: 1) beneficiarios directos (número real frente al comprometido); 2) cumplimiento de metas (reales frente a comprometidas); 3) aplicación de recursos (ejercicio según conceptos autorizados); 4) cumplimiento de material probatorio; 5) municipios atendidos; 6) devolución de recursos; 7) ejercicio y/o entero de intereses de la cuenta productiva; 8) entrega de informe (a tiempo o retrasado); 9) cuenta exclusiva y 10) en caso de tenerlo, calificación de visita de campo¹⁰⁰. Las visitas de campo también tienen este enfoque de verificación, donde se revisan las actividades previstas en el cronograma, el número de beneficiarios que vio el visitador de campo y su situación de marginación, y una calificación subjetiva –sin criterios específicos– sobre el proyecto y la relación entre beneficiarios y operadores del proyecto¹⁰¹. En ocasiones, los visitadores también comprueban las facturas de los gastos autorizados por parte de las OSC.

Todos los aspectos descritos se asemejan a indicadores de control de gestión y cumplimiento de normatividad que verdaderos criterios de evaluación que consideren los resultados sustantivos de los proyectos. El incumplimiento de estos aspectos se sanciona, pero en ningún lugar se incorporan las faltas a las obligaciones de la autoridad como atenuantes de la viabilidad y resultados de los proyectos. Es decir, no se recoge si las convocatorias o etapas posteriores se retrasaron, si hubo un ajuste deficiente del proyecto, si se redujo significativamente el monto solicitado o si se entregaron tarde los recursos como factores que pueden influir negativamente en el cumplimiento de las metas comprometidas.

⁹⁹ Numeral 7.3.1 de las Reglas de Operación 2008.

¹⁰⁰ La calificación puede ser suficiente, insuficiente o deficiente.

¹⁰¹ Las recomendaciones registradas por los visitadores de campo son comentarios como “Colocar el nombre de la actividad o meta en cada uno de los materiales probatorios” y “Falta un control más detallado en la ejecución del proyecto. Se necesitan controles más estrictos para la elección de beneficiarios”. Formatos de visitas de campo CS-09-D-AS-130-07 y CS-09-PF-005-07

Este enfoque de fiscalización como “evaluación” –combinado con las limitaciones de la normatividad y los períodos cortos de aplicación de los recursos-- crea incentivos perversos entre las organizaciones. Por un lado, diseñan proyectos y se comprometen a metas muy acotadas --talleres, servicios limitados, borradores de publicaciones-- que pueden tener un menor impacto social pero de los cuales son fáciles de crear materiales comprobatorios. Por el otro lado, debido a que la mayor parte de los informes consiste en información autoreportada, se puede estar obligando a que las organizaciones la generen sin un sustento real o con una lógica de “solamente por cumplir”. Esto puede estar sucediendo en la relación de beneficiarios y en los reportes de gastos. Este enfoque fiscalizador y sancionador de las “desviaciones” desalienta un comportamiento honesto que dé cuenta real de los obstáculos y la incertidumbre de los proyectos y que promueva el aprendizaje, el ensayo-error ni la reflexión sobre intervenciones sociales.

En términos de **transparencia**, los criterios para dar por satisfactorios los informes finales y parciales y para evaluar los proyectos no están establecidos en las Reglas de Operación ni se pueden encontrar en la página web del INDESOL. En realidad, las Reglas de Operación mencionan cinco aspectos que se revisarán los informes finales, pero de ninguna manera permiten al actor social conocer la vara que los medirá, por carecer de referentes concretos y de umbrales¹⁰². No existen o no son públicos los parámetros para saber qué califica a un proyecto como suficiente, insuficiente o deficiente.

Figura 13. Proyectos evaluados como suficientes según criterio (convocatorias AS, EG y PF)

Año	2005	2006	2007
Número de beneficiarios	155	157	223
Cumplimiento de metas	155	160	229
Material probatorio	157	161	229
Municipios atendidos	151	158	234
Aplicación de recursos	159	161	236
Devolución de intereses	158	163	236
Entrega informe final	115	110	194
Uso cuenta exclusiva	136	133	226
Total proyectos evaluados	159	163	237

¹⁰² *Ibid.* Textualmente se dice: “El INDESOL y las Delegaciones serán responsables de revisar y evaluar la totalidad de los informes finales de los proyectos apoyados. Este proceso se llevará a cabo con base en los siguientes: **a)** Criterios Básicos: Beneficiarios, cumplimiento de metas, aplicación de recursos, material probatorio, municipios atendidos y visitas de campo. Si alguno de los criterios básicos califica como insuficiente, el resultado que obtenga el proyecto también será insuficiente”.

Adicionalmente, el formato de visita de campo, la cédula de evaluación, la ficha técnica de calificación y seguimiento y la resolución del Comité Técnico Administrativo no son públicas ni conocidas por las OSC a ser evaluadas. Esto es, a menos que lo solicite por medio del SISI, la organización no conocerá la calificación ni la retroalimentación de su proyecto.

En el tema de de **imparcialidad**, en contraste con las condiciones de concursos y la etapa de dictaminación de proyectos, en el seguimiento y la evaluación la autoridad ejecutora adquiere todas las facultades para calificar de los proyectos de manera directa. Sin embargo, esta etapa es una de las menos reguladas de todo el proceso, puesto que las Reglas de Operación se limitan a definir dos fuentes de información –informes y visitas de campo— y hacer responsables de su realización a las autoridades ejecutoras. Es decir, el rol que en las etapas anteriores cumplió la autoridad en torno a generar las condiciones de proceso sin juzgar sobre la sustancia de los proyectos, en este momento se invierte para posibilitar su actuación como fiscal y juez de los resultados de la ejecución de los proyectos. No se establecen prioridades de seguimiento por tipo de actividad involucrada, grupos atendidos, vertientes del programa o localización geográfica de los beneficiarios.

Los plazos que se fijaba anteriormente a 2008 para revisar los informes y publicar los resultados, actualmente la autoridad cambió este plazo a 60 días naturales. Si el proyecto es satisfactorio emite un “Acta de Terminación de Acciones”, según las Reglas. Esta acta “Acta de Terminación” es sólo un comprobante de que el actor social ha concluido el proceso con la entrega de la documentación e información exigida. Si la autoridad no encuentra el resultado satisfactorio, envía una “Cédula de Requerimientos” a la organización, que cuenta con un plazo de 5 días hábiles para subsanarlos ante la autoridad. Esta posibilidad sólo significa que el actor social puede corregir algún error reportado, pero no se establece expresamente si en esta segunda revisión la autoridad se ciñe a algún criterio particular o a los mismos criterios que en la primera revisión. Esto (in)determina la medida que, ante algún problema u obstáculo argumentado por el actor en cualquiera de los resultados, pueda ser tomado como atenuante válido, y por tanto tenga alguna consecuencia sobre la calificación del informe final¹⁰³.

Los criterios vagos dan un amplio margen de maniobra para endurecer o ablandar la interpretación de evaluación, según convenga a la autoridad. Adicionalmente, habría que mencionar la falta de capacidad técnica y recursos de las autoridades ejecutoras para realizar este tipo de actividades con profesionalismo y rigor metodológico. La autoridad no está dotada con recursos específicos ni obligada, a sistematizar una muestra de los productos del PCS. Esto tiene por consecuencia que no se visibilicen ni se comuniquen los logros llevados a cabo y acumulados por las OSC. Hay una falta de informes sistemáticos sobre el PCs en la página web del INDESOL y en los informes presidenciales únicamente se reportan número de convocatorias, proyectos apoyados y total de recursos. En la primera se encuentra una sección que pone a disposición del público las publicaciones financiadas con recursos del programa. Sin embargo, no hay un equivalente que muestre los logros en materias de capacitación y generación de herramientas, difusión de

¹⁰³ Numeral 6.2 de las Reglas de Operación 2008.

información, generación de metodologías de atención e intervención, fomento al sector de las OSC, de transparencia y control social. Así pues, no se logra apreciar el tamaño de los esfuerzos y logros, mucho menos el impacto. Esto también lleva a que no se consolide la legitimidad de programas como el PCS que canalizan recursos públicos al desarrollo social por medio de las OSC como intermediarias.

En cuanto a la **certeza jurídica**, la etapa de seguimiento y evaluación es también una de las menos institucionalizadas. Las Reglas de Operación establecen que en el caso de que un proyecto haya sido calificado como insuficiente, “el INDESOL o la Delegación conformarán un Comité Técnico Administrativo para resolver las situaciones no previstas, de conformidad con la regulación aplicable. En los casos de insuficiencia, el Comité Técnico Administrativo resolverá en un plazo no mayor a 30 días hábiles, mediante una resolución, en la que se establezcan las acciones que procedan en el marco de la normatividad aplicable”¹⁰⁴.

Como en otras etapas del proceso, en caso de que sus proyectos sean calificados como insuficientes las organizaciones no reciben notificaciones oportunas con la formalidad que exige la LFPA y que puedan usarse para recurrir a instancias de revisión. Tampoco existe para las OSC un mecanismo para apelar y presentar inconformidades sobre el proceso de calificación y evaluación de los proyectos. El plazo de 6 meses que actualmente tiene la autoridad para calificar un proyecto y que el Comité Técnico Administrativo elabore una resolución, junto con la falta de mecanismos de apelación, deja un amplio campo para descalificar o invalidar solicitudes de las convocatorias subsecuentes, bajo el pretexto de que proyectos de la misma organización fueron anteriormente calificados como insuficientes.

Finalmente y como anteriormente se explicó, la falta de precisiones en la normatividad y el enfoque fiscalizador de la evaluación llevan a que el incumplimiento sea visto como equivalente al desvío de fondos públicos¹⁰⁵. Más arriba se describió con detalle por qué ambas condiciones no pueden hacerse equiparables y por qué el PCS como concurso de proyectos sociales debería de trabajar bajo el supuesto de que cierto grado de incertidumbre en los proyectos sociales es entendible e incluso positivo si se maneja como aprendizaje. Esto sería el equivalente a que cuando se evalúan los resultados de programas públicos y éstos son negativos, estos programas no desaparecen ni se fincan responsabilidades administrativas por el desvío de recursos a los funcionarios que los operan. Más bien, se formulan propuesta de mejoras y reformas del programa. En este sentido, sí hay un régimen de sanciones excesivo para las OSC y otros actores del PCS.

¹⁰⁴ Numeral 6.2 de las Reglas de Operación 2008.

¹⁰⁵ Las Reglas establecen que “Los AREP que reciban recursos del Programa, deberán ejercerlos con estricto apego a lo estipulado en el instrumento jurídico suscrito para tales efectos, así como a la normatividad aplicable en la materia. Ante el desvío de recursos o incumplimiento de dicho instrumento, habrá motivo para que el INDESOL o las delegaciones, según el caso, retengan o suspendan la liberación de los recursos públicos, soliciten al AREP el reintegro total o parcial de los recursos otorgados incluyendo si los hubiere, los intereses o rendimientos generados, conforme a lo establecido en el numeral 6.4 de las presentes Reglas, sin perjuicio de proceder conforme a derecho. Con base en los resultados del seguimiento y evaluación de los proyectos, así como de la gravedad del incumplimiento, se determinará el tipo de sanción al que serán acreedores los AREP” Numeral 3.8 de las Reglas de Operación 2008. El subrayado es nuestro.

Recomendaciones específicas para seguimiento y evaluación de proyectos

52. Adoptar un nuevo enfoque de seguimiento y evaluación que considere pisos de cumplimientos mínimos y también mayor flexibilidad para la detección y superación de obstáculos, el aprendizaje y la reflexión sobre cómo mejorar la planeación e implementación de futuros proyectos.
53. Transparentar y dar a conocer estos pisos de cumplimientos mínimos y los porcentajes de cumplimiento satisfactorio a las OSC, para que conozcan de antemano los parámetros bajo las cuales serán evaluadas.
54. A partir de este nuevo enfoque, se deberán diseñar los formatos de los informes y las cédulas de visitas de campo, así como los criterios y procedimientos de seguimiento y revisión de estos informes y cédulas. En este nuevo diseño, se deberá dar igual énfasis en los resultados y procesos de impacto social como el cumplimiento de la normatividad.
55. Asegurar mayor capacitación y perfiles especializados en metodologías de evaluación social y evaluación de las temáticas de las convocatorias entre el personal de INDESOL. En paralelo a este esfuerzo, se deberá ofrecer mayor capacitación y recursos a organizaciones en temas y metodologías de evaluación.
56. Establecer que los casos de proyectos afectados por acciones u omisiones de la autoridad (retraso de convocatorias y etapas posteriores que acorten el período de ejecución del proyecto, ajuste deficiente del proyecto, reducción significativa del monto solicitado o entrega tardía de recursos) deberán ser objeto de colaboración especial y acreedores a un status especial en la evaluación de proyectos, conforme a las Reglas de Operación.
57. Acortar los plazos (menos de 30 días) en que la autoridad debe revisar y evaluar los proyectos, así como en caso para la resolución del Comité Técnico Administrativo de que fuera considerado insuficiente, de manera que oportunamente pueda conocer la organización estos resultados y con esta información proceda o no a solicitar en la siguiente convocatoria.
58. Incluir en la normatividad expresamente como una obligación de la autoridad emitir una notificación oficial sobre la revisión y evaluación de los proyectos, debidamente fundamentados los criterios, los comentarios y con retroalimentación sustancial sobre el proyecto para la organización.
59. Crear un mecanismo de apelación y revisión de casos para proyectos que sean calificados como insuficientes y en que el actor social argumente obstáculos imprevistos y ajenos a su voluntad que afectaron negativamente los resultados de sus proyectos. En este sentido, esta instancia puede ser el Comité Técnico Administrativo, siempre y cuando se reglamente su existencia y facultades para revisar y evaluar los proyectos. Este mecanismo deberá considerar el principio de corresponsabilidad que sustenta el programa, e incluir la participación de actores independientes de la autoridad que puedan aportar una visión real sobre la viabilidad y los problemas que enfrente la implementación de proyectos sujetos a su revisión.
60. Hacer una distinción y definiciones claras en la normatividad sobre el incumplimiento de acciones y metas de proyectos y el desvío de recursos, diferenciando también sus sanciones.

V. Conclusiones y Recomendaciones para la gestión del PCS y su marco normativo más amplio

Como en otros campos, la relación entre Estado y organizaciones de la sociedad civil (OSC) se ha transformado de manera gradual a partir del proceso de democratización. La competencia electoral, el pluralismo político y el crecimiento y la diversidad de las organizaciones han llevado a modificar prácticas y leyes, reconociendo el papel y el trabajo de las OSC en promover el cambio social. Bajo la visión de corresponsabilidad y acción pública, diversas dependencias han creado o reformulado programas para otorgar financiamiento público a OSC.

A pesar de estos avances y de la Ley de Fomento a las Actividades de OSC, aún existe un marco legal inacabado que no termina de reconocer a las organizaciones como entidades sin fines de lucro de interés público y social. De manera ambivalente, en ocasiones los reconoce como particulares y, en otras ocasiones, los equipara a funcionarios y agencias de gobierno responsables del buen uso de los recursos públicos. Los mecanismos de asignación de fondos públicos se encuentran aún en proceso de construcción, donde aún persisten lagunas y vacíos y la tendencia de su institucionalización se puede revertir fácilmente. Los cambios de administración, el servicio civil de carrera sin consolidarse aún y la falta de regulación y sanciones de la conducta de los funcionarios han llevado a largas curvas de aprendizaje, pérdidas de procesos de gestión, aplicación inconsistente de reglas y criterios y arbitrariedades sin procedimientos adecuados de revisión y apelación, con la consecuente erosión y desacreditación de estos programas.

Aunque los datos dicen que el financiamiento público de las OSC en México es bastante reducido (Verduzco, 2001), lo cierto es que en los últimos años estos fondos constituyen parte fundamental de su sustentabilidad financiera. El Programa de Coinversión Social es el programa federal que distribuye fondos a la mayor cantidad de OSC (Courdurier *et al.*, 2007) y en el último gobierno se había convertido en referente para la operación de este tipo de programas que canalizan recursos a OSC (Tapia y Robles, 2007). Sin embargo, el PCS tiene aún grandes vacíos y su operación en los últimos años no ha sido consistente; por ello, es un buen caso para monitorear y aportar elementos que mejoren su institucionalización.

En este documento revisamos las Reglas de Operación y las 9 etapas por las que pasan los proyectos seleccionados y que reciben recursos del Programa de Coinversión Social, bajo los criterios de transparencia, imparcialidad y debido proceso. Encontramos que el programa tiene tres tipos de fallas y vacíos. En primer lugar, **no se reconocen las diferencias estructurales entre gobierno y los actores del PCS**. Es decir, las OSC no son agencias gubernamentales y no pueden ni deben actuar como si lo fueran. En diversos momentos, la normatividad eleva sus responsabilidades a las de un servidor público, sin que cuente con las atribuciones o mecanismos de defensa asegurados por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos. Se exigen requisitos en el uso y el nivel de comprobación de los recursos que se pide a las dependencias gubernamentales, pero no se admite cubrir gastos administrativos con los recursos asignados. Si se observan los requisitos de fiscalización de manera individual resultan justificables, pero acumulados conllevan un fuerte costo diseñado para la burocracia federal, que cuenta con mayores recursos financieros, humanos y logísticos. Esto va en contra del espíritu de fomento que requiere el sector de OSC y, en innumerables ocasiones, la sobre-regulación termina por asfixiar y crear incentivos perversos a favor de proyectos acotados, con cobertura de muchos beneficiarios pero impacto social muy bajo.

En segundo lugar, hay **una desproporción en las responsabilidades entre OSC y funcionarios públicos**, incluidas desde las Reglas de Operación hasta el convenio jurídico. En contraste con la reglamentación sobre la licitación de obras y servicios, los mecanismos para asignar recursos del PCS están basados en la desconfianza hacia las OSC, mientras que los márgenes para la autoridad son bastante amplios y su responsabilidad para llevar con éxito las convocatorias y procesos subsecuentes está poco reglamentada. El gobierno en turno puede modificar las Reglas de Operación, sin contrapeso ni documento que justifique estos cambios; puede también determinar las temáticas y el presupuesto de cada convocatoria sin previa consulta, aunque debería seguir los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y el programa sectorial. Esto ha llevado a que en los últimos años se reduzcan tanto los presupuestos como el número de convocatorias. Los plazos para el lanzamiento de convocatorias y el período que están abiertas ha variado substancialmente, lo cual ha llevado también a reducir los períodos de ejecución de proyectos.

La autoridad no tiene la obligación de notificar los resultados a los participantes del PCS y sólo los publica en su página web, con cada vez con menos información. Los documentos oficiales, como “fichas de validación o dictaminación” no son del conocimiento de los actores sociales. Éstos deben solicitar por escrito la información sobre su descalificación de alguna etapa u otra aclaración, sin que la autoridad tenga un plazo obligatorio para responderle. No existen mecanismos institucionales de apelación o revisión de omisiones y errores, sino que esto depende de la buena voluntad de los funcionarios. Dada la ausencia de notificaciones formales especificando los actos administrativos como definitivos, resulta difícil la acción legal.

Por otra parte, el enfoque de evaluación que utiliza el PCS es únicamente fiscalizador, sin reconocer que cuando se pone en práctica un proyecto social se cuenta con un cierto grado de incertidumbre e incluso esto es positivo, si se maneja como aprendizaje. Cuando se evalúan los programas sociales federales y sus resultados son negativos, no se fincan responsabilidades administrativas a los funcionarios que los operan, sino que se ajustan y hacen mejoras. En el PCS, en cambio, el incumplimiento de algunos aspectos de los proyectos se equipara al desvío o mal uso de los recursos públicos. Por ello, hay un régimen de sanciones excesivo para las OSC y otros actores del PCS, pues no existen definiciones ni sanciones diferenciadas para distinguir el incumplimiento del desvío o mal uso de recursos.

Finalmente, **los cambios de administración han significado también una alta rotación de personal y una falta de continuidad en las prácticas e inclusive en la aplicación de los criterios.** La validación y la dictaminación han sido las áreas donde se nota estas discontinuidades, como ya se han documentado aquí. La falta de transparencia de la información suficiente, accesible y verificable sobre ambos procesos, así como la falta de institucionalización y transparencia sobre los dictaminadores y sus perfiles, han creado dudas sobre las comisiones dictaminadoras y sus decisiones. Aunque el INDESOL no participa formalmente del proceso de dictaminación, la integración de los comités y la distribución de proyectos sí está en sus manos, lo cual puede llevar a crear un sesgo implícito a favor o en contra de ciertos enfoques, perfil de organizaciones o proyectos. La eliminación de un grupo de organizaciones profesionales, líderes en sus temáticas, apartidistas y con cierta experiencia acumulada en el uso de fondos públicos es una fuerte razón para argumentar a favor de la revisión y transparencia de estos procesos.

Recomendaciones para mejorar la gestión, transparencia, imparcialidad y debido proceso del Programa de Coinversión Social

1. Crear una **instancia mixta, con la participación de los actores del PCS, para dar su opinión y aprobación ante cambios de las Reglas de Operación**, que pueda cumplir con los plazos establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
 2. Incorporar en Reglas de Operación un apartado que contenga **las obligaciones y expresamente las responsabilidades de la autoridad ejecutora** durante la operación del PCS, frente a los actores sociales y sobre el impacto y evaluación de los proyectos que reciben recursos del PCS.
 3. Adicionar en las Reglas de Operación **sanciones por incumplimientos, omisiones u agravios** de la autoridad y los funcionarios responsables de la operación del PCS, haciendo referencia clara y expresa a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
 4. Incluir dentro de las Reglas de Operación **las garantías de debido proceso, con notificaciones oportunas y formalidad que exige la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**, en las distintas etapas del PCS. Se deberá fundar y motivar, notificar legalmente, indicar que los trámites son definitivos y, por tanto, sólo susceptibles de cuestionarse, únicamente a través de las instancias legales.
 5. Agregar dentro de las Reglas de Operación **un mecanismo de apelación o de revisión de casos**, que pueda oportunamente subsanar errores, omisiones, dificultades administrativas por el control del gasto e incluso decisiones parciales de la autoridad.
 6. Programar el **Sistema de Gestión de Proyectos como interactivo**, a partir del cual se publiquen directamente los resultados —y sin intermediación de funcionarios— en la página web y los **participantes puedan acceder vía usuario y clave al sistema**. Todos los participantes deberán tener acceso en tiempo real a los datos y el status su proyecto y expediente, para conocer la etapa en la que se encuentra y directamente las fichas de sus resultados (validación, dictaminación, proyecto ajustado, entre otros).
-

7. Además de publicar en la página web, establecer la obligación de la autoridad de **emitir --en un plazo de dos días hábiles posteriores a la resolución de casos-- notificaciones legales** a los actores, en las etapas de recepción, validación, dictaminación, asignación de recursos y ajuste de proyectos. De acuerdo con lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en estas notificaciones se deberán asentar las razones y los fundamentos para ello, la instancia de revisión o la definitividad del acto.
8. Utilizar también **el Sistema de Gestión de Proyectos para emitir notificaciones oficiales de los resultados y descalificaciones**, por medio de correo electrónico a los participantes¹⁰⁶.
9. Establecer la obligación de la autoridad ejecutora de **remitir a los actores sociales seleccionados una copia electrónica del acta de dictaminación o de sus resultados**, incluyendo recomendaciones de los dictaminadores, a fin de que puedan planear con tiempo las alternativas de ajuste de sus proyectos.
10. Establecer **un plazo límite de 10 días una vez que recibieron su notificación, para que la OSC y otros actores presenten inconformidades** sobre la decisión tomada en las etapas de recepción, validación, dictaminación, asignación de recursos y ajuste de proyectos. En este mismo plazo, se deberán presentar argumentos y pruebas que sustenten la inconformidad. Se deberán aceptar también la revisión de controversias o inconformidades que surjan del proceso de ajuste o incluso acepten casos de desacuerdo de la OSC con respecto a las recomendaciones obligatorias expedidas por la Comisión Dictaminadora.
11. Establecer las atribuciones necesarias **para que la autoridad cumpla, en un plazo de máximo de 3 días posteriores** a la fecha en que el actor social presentó su inconformidad sobre la recepción, validación y dictaminación de proyectos, y de 5 días sobre la asignación de recursos, **con la obligación de resolver conforme a derecho**. Esto permitirá que la revisión y decisión final sean oportunos para asegurar la posibilidad de participar en la siguiente etapa del proceso.
12. Asegurarse de que las **etapas de recepción, validación, dictaminación y asignación de recursos sumadas no superen los 60 días**. Diseñar indicadores de desempeño y gestión para asegurar el cumplimiento e incluso reducción de plazos de estas etapas.
13. Crear un mecanismo de consulta y revisión de casos de **incumplimiento de convenios jurídicos que impliquen devolución de recursos**, y en que el actor social argumente obstáculos imprevistos y ajenos a su voluntad que afectaron negativamente los resultados de sus proyectos.
14. Incluir en la normatividad expresamente como una obligación de la autoridad **emitir una notificación oficial sobre la revisión y evaluación de los proyectos**, debidamente fundamentados los criterios, los comentarios y con retroalimentación sustancial sobre el proyecto para la organización.
15. Complementar el enfoque fiscalizador que se utiliza en el seguimiento y evaluación de proyectos, con un nuevo enfoque que considere el logro de resultados esperados y no esperados. Para ello, en consulta con la participación de los actores del PCS desarrollar **indicadores amplios y generales de resultados e impacto social a ser incluidos en todas las convocatorias e indicadores específicos para las temáticas particulares de las distintas convocatorias**. Esta información deberá contemplar cambios sociales en actividades, actitudes, calidad de vida y capital social, y no únicamente el número total de beneficiarios y el buen uso de los recursos. Se deberá también dejar abierto un amplio campo para que las organizaciones propongan indicadores de sus propios procesos. En esta creación de

¹⁰⁶ El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) utiliza este sistema de notificaciones vía correo electrónico.

indicadores, se deberán contemplar tanto los indicadores de cambios profundos entre un número pequeño de beneficiarios como la amplia cobertura de beneficiarios.

16. Crear la obligación de que INDESOL **sistematice la información sobre estos indicadores y los resultados de los proyectos que financia, y se den a conocer de manera amplia**. Se esperaría que esta información influya en la percepción y legitimidad de los programas públicos que asignan recursos a OSCs.
17. Hacer una distinción y definiciones claras en la normatividad sobre el **incumplimiento de acciones y metas de proyectos y el desvío de recursos, diferenciando también sus sanciones**.

Recomendaciones para mejorar el marco normativo de la administración pública federal y el gasto público, para volver más efectivo el Programa de Coinversión Social

18. Fortalecer la institucionalidad de las autoridades ejecutoras mediante el **cumplimiento del servicio civil de carrera**, con especial atención a los funcionarios involucrados en la operación de las convocatorias.
 19. Obligar a las **autoridades ejecutoras de programas federales de fondos públicos a reportar al Registro Federal**, de manera oportuna, el status final de los proyectos y las OSC.
 20. Fortalecer al Registro Federal para que **en caso de que una OSC no entregue su informe anual de actividades, la Comisión de Fomento emita un apercibimiento, una multa o suspensión del Registro, según las disposiciones de la Ley de Fomento** a las Actividades de las OSCs. Estos apercibimientos, multas y suspensiones deberán contemplar las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en términos de los requisitos de notificación legal a las OSC y contar con un mecanismo para revisar inconformidades sobre el proceso.
 21. Establecer la obligación de **las autoridades del PCS y otros programas federales se ciñan al sistema de sanciones establecido en la Ley de Fomento a las Actividades de las OSC**, por información generada por el Registro y emitidas por la Comisión de Fomento.
 22. A partir de reconocer que la relación con OSC y gobierno debe responder a las particularidades de las partes, explorar la **creación de fideicomisos que incorporaren el esquema de concurso público y dictaminación independiente, a cuyos recursos le apliquen normas de control diferentes** y se articule con el sistema establecido por la ley de Fomento a las Actividades de las OSC.
 23. Aún cuando las convocatorias sean anuales, se deben ampliar los plazos para el ejercicio de los recursos, de manera que se acepten **pagos retroactivos y esquemas que permitan realizar gastos de los proyectos, más allá del 31 de diciembre del año en curso**. Esto permitiría ampliar los tiempos de ejecución de los proyectos a por lo menos 8 a 12 meses.
 24. **Autorizar el pago de nómina, honorarios o cualquier régimen laboral bajo el cual esté contratado el personal de la organización**, dejando asentado que la responsabilidad laboral de empleador corresponde a la OSC y otros participantes del PCS.
-

GLOSARIO DE SIGLAS

AREP	Agente Responsable de la Ejecución del Proyecto
AS	Asistencia social
CLUNI	Clave única de inscripción
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CTC	Comité Técnico Consultivo
CURP	Clave única de registro de población
DOF	Diario Oficial de la Federación
EG	Equidad de género
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
LFOSC	Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PCS	Programa de Coinversión Social
PF	Profesionalización
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
RO	Reglas de operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SISI	Sistema de Solicitudes de Información
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa

ÍNDICE DE FIGURAS	Página
Figura 1. Etapas del PCS	7
Figura 2. Características de transparencia, imparcialidad y debido proceso	9
Figura 3. Derechos y obligaciones de las OSC en las Reglas de Operación de 2008	13
Figura 4. Obligaciones de la autoridad en las Reglas de Operación de 2008	14
Figura 5. Convocatorias y presupuesto para los años 2004 al 2008	20
Figura 6. Periodo entre el lanzamiento y el cierre de las convocatorias	21
Figura 7. Inconsistencias entre resultados difundidos en página web y fichas de validación (2007)	24
Figura 7a. Inconsistencias entre resultados difundidos en página web y fichas de validación (2008)	25
Figura 8. Proyectos invalidados de tres convocatorias AS, EG y PF	27
Figura 9. Causas de invalidación de proyectos	28
Figura 10. Razones de invalidación de acuerdo con los oficios del INDESOL a OSC	30
Figura 11. Inconsistencias entre resultados difundidos en página web y fichas de validación (2007)	35
Figura 12. Obligaciones que adquieren las OSC y el INDESOL con la firma del Convenio	49
Figura 13. Proyectos evaluados como suficientes según criterio (convocatorias AS, EG y PF)	61

FUENTES CONSULTADAS

- Aguilar Rivera, José Antonio (2006): *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Cuadernos de transparencia No. 10. México: IFAI.
- Arellano Gault, David (2007): "Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas", en *Convergencia*, septiembre-diciembre, año/vol. 14, No. 45. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 31-46.
- Canto Chac, Manuel (coord.) (1998). *De lo Cívico a lo Público: Una discusión de las organizaciones civiles*. México: Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles y el Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos.
- Cordourier Real, Carlos *et al.* (2007): *Recursos públicos para apoyar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil*. México: CEMEFI-INDESOL.
- Cornelius, Wayne, Craig, Ann y Fox, Jonathan (1994): *Transforming State-Society Relations in Mexico*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Diario Oficial de la Federación: *Ley Hacendaria de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. 30 de marzo del 2006.
- _____ : *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil*. 9 de febrero del 2004.
- _____ : *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. 4 de agosto de 1994. Modificada el 30 de mayo de 2000.
- _____ : *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. 11 de junio 2002. Modificada el 6 de junio de 2006.
- _____ : *Ley General de Desarrollo Social*. 20 de enero de 2004.
- _____ : *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. 13 de marzo del 2002.
- _____ : *Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social*. 18 febrero de 2005.
- _____ : *Modificaciones a los Lineamientos Especificos del Programa de Coinversión Social 2005*. 23 de diciembre de 2005.
- _____ : *Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social para el ejercicio fiscal 2007*. 28 febrero 2007.
- _____ : *Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social para el ejercicio fiscal 2008*. 31 de diciembre de 2007.
- _____ : *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. 30 de marzo de 2006.
- Flynn, Patrice y Hodgkinson, Virginia (2001): "Measuring the Contributions of the Nonprofit Sector", en *Measuring the Impact of the Nonprofit Sector*. Nueva York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, pp 3-17.

- Fox, Jonathan, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade (2007): *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. México: Fundar y Wildrow Wilson Center.
- Grumet, Barbara (1982): "Who Is 'Due' Process?", en *Public Administration Review*, Vol. 42, No. 4, julio-agosto, 1982, pp 321-326.
- Hernández, Luis y Jonathan Fox (1995) "Mexico's difficult democracy: grassroots movements, NGOs and local government" en Charles Reilly (ed.) *New paths to Democratic development in Latin America. The rise of NGO-municipal collaboration*, Boulder: Lynne-Rienner.
- Huang, Judy, et al. (2006): "In Search of Impact. Practices and Perceptions in Foundations' Provision of Program and Operating Grants to Nonprofits". Cambridge, MA.: The Center for Effective Philanthropy.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Secretaría de Desarrollo Social (2005): "Circular IFAI/SEDESOL 001/2005", México, 21 de abril de 2005.
- Kellogg Foundation (2001): *Uso de los modelos lógicos para integrar la planificación, evaluación y acción. Guía de desarrollo de modelos lógicos*. Battle Creek: Fundación Kellogg.
- Mebrahtu, Esther, et. al. (2007): "Rethinking Monitoring and Evaluation. Challenges and Prospects in the Changing Global Aid Environment". Oxford: International NGO Training and Research Centre.
- Olvera, Alberto (2003) : *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Fondo de Cultura Económica - U. Veracruzana.
- Migdal, Joel (1994): "The state in society: an approach to struggles for domination" en Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.): *State power and social forces. Domination and transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reygadas Robles Gil, Rafael (1998): *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. México: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.
- Rodríguez Zepeda, Jesús (2006): *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de transparencia, No. 4. IFAI, México.
- Rondinelli, Dennis (1993) *Development projects as policy experiments. An adaptive approach to development administration*, New York: Routledge.
- Tapia, Mónica y Robles, Gisela (2006): *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*. México: Alternativas y Capacidades, A. C.- INDESOL.
- _____ (2007): "Asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos dirigidos a las OSCs" en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade (eds.): *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*. México: Fundar y Wildrow Wilson Center.
- Taylor, Susan, et al. (1995): "Due Process in Performance Appraisal: A Quasi-Experiment in Procedural Justice", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40, No. 3, septiembre 1995, pp 495-523.
- Secretaría de Desarrollo Social (2006): *Informe anual de labores 2006*, México: SEDESOL.
- Verduzco, et al. (2001): "Perfil del sector no lucrativo en México". México: The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Centre for Civil Society Studies y CEMEFI.

York, Peter (2005): *Funder's Guide to Evaluation. Leveraging Evaluation to Improve Nonprofit Effectiveness*. St. Paul: Fieldstone Alliance.