

# Fin del Programa de **Coinversión Social**, lo que había



## *Fin del Programa de Coinversión Social, lo que había*

Alternativas y Capacidades, A.C.  
Marzo, 2022



Autora: María Isabel Verduzco Verduzco  
Revisión editorial: Dominique Amezcua Juárez y Laura Areli García Amaro  
Diseño editorial: Dalia Herrera Melchor

Gracias al apoyo de la Fundación Ford

© D. R. Copyright Alternativas y Capacidades,  
Dakota 44, interior 2, piso 1, Benito Juárez, 03810, Ciudad de México, México

 <http://alternativasycapacidades.org>

 [contacto@alternativasycapacidades.org](mailto:contacto@alternativasycapacidades.org)

## Fin del Programa de Coinversión Social, lo que había

En Alternativas y Capacidades hemos documentado ampliamente el desinterés de las distintas administraciones del gobierno federal por realizar acciones eficaces para facilitar y fortalecer el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Al no garantizar los derechos de las OSC a participar en los asuntos públicos y a recibir apoyos económicos, el gobierno federal incumple la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante Ley de Fomento) y varios compromisos internacionales adquiridos<sup>1</sup>. Durante la presente administración, además, se ha hecho explícita la animadversión del titular del Ejecutivo Federal hacia las OSC y, paulatinamente, se han cancelado varias de las pocas acciones de fomento que se venían realizando.

Uno de los primeros actos del gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador fue emitir la Circular Uno, en febrero del 2019, en la que instruyó a las dependencias de la administración pública federal (APF) a no asignar presupuesto a ninguna organización social, sindical, civil o movimiento ciudadano. Como resultado, se eliminaron los apoyos económicos a OSC del gobierno federal, con excepción de los subsidios a refugios de mujeres víctimas de violencia y sus hijos e hijas.

En ese año, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) modificó las reglas de operación del Programa de Coinversión Social (PCS), mediante el cual se apoyaba económicamente a un número importante de proyectos de OSC; y comenzó a transferir recursos directamente a beneficiarios(as) individuales. En un artículo publicado hace unos meses<sup>2</sup>, presentamos nuestras primeras reflexiones sobre los posibles efectos de estas medidas de gobierno, en este documento exponemos un análisis más minucioso de lo que ha implicado la eliminación del PCS.

## La relevancia del Programa de Coinversión Social

En publicaciones de Alternativas y Capacidades sobre las particularidades del PCS se señalan algunos de sus logros, pero también sus debilidades y retrocesos. Con el fin de recapitular al respecto, retomamos brevemente la trayectoria del programa, que **en sus inicios se perfiló como un espacio de vinculación intersectorial bastante prometedor para la relación entre OSC y gobierno**, pero que, posteriormente, se desvió de su propósito inicial. Para explicar el

---

<sup>1</sup> En 1993, la declaración en Viena de la Conferencia Mundial de derechos humanos de la ONU reconoce el papel central de las OSC para el desarrollo y el avance de los derechos humanos, así como la importancia del diálogo y la cooperación entre gobiernos y las OSC, y convoca a los gobiernos a fortalecer la presencia de OSC con mecanismos que les permitan incidir en los asuntos públicos, incluso mediante leyes que los obliguen a fomentar sus actividades. El Plan de Acción de Accra en 2008 (OCDE y el BM) recomienda a los gobiernos crear marcos y mecanismos legales que propicien el derecho y la libertad de asociación y la participación en procesos de toma de decisiones. En el año 2011, los jefes de estado de los países de la OCDE, entre ellos México, firmaron en Busán la Alianza para la cooperación eficaz y el desarrollo, cuyo Principio 22 los compromete a reconocer la vital importancia de las OSC en la promoción del enfoque de derechos, y a llevar a cabo acciones para fomentar su trabajo.

<sup>2</sup> Consulta el documento en: <https://alternativasycapacidades.org/noticias/a-contracorriente-financiamiento-publico-para-osc-2005-2019/>

papel del PCS, presentamos el panorama general de las acciones de apoyo a OSC de la APF, analizamos los datos sobre el programa e identificamos el tipo de OSC y de proyectos a los que se apoyaba. En el análisis incorporamos información de carácter cualitativo, recopilada en entrevistas a OSC que participaron en el Programa por más de una ocasión<sup>3</sup>.

La relevancia del PCS no radicó en que contara con un presupuesto significativo, por el contrario, el monto de los apoyos fue más bien bajo, como se detalla en el siguiente apartado; sus particularidades fueron de carácter cualitativo. En un estudio realizado por Alternativas y Capacidades en el año 2006, el PCS se catalogó como **uno de los programas orientados a apoyar a OSC más institucionalizado y con mayor grado de transparencia e imparcialidad** (Tapia y Robles, 2006), que fue ganando la confianza del sector de OSC. Por ello, resulta importante recuperar aspectos sobre el origen y la trayectoria del Programa, ya que su diseño inicial y las modificaciones que fue presentando posteriormente ilustran, en alguna medida, la falta de disposición del gobierno para fomentar el trabajo de las OSC, así como los vaivenes de sus acciones respecto a dicha obligación.

En 1993 se creó el Fondo de Coinversión Social (FCS) con la intención de dar respuesta a los primeros acercamientos que tuvo el gobierno con OSC de reciente creación, pero también con otras que tenían una amplia trayectoria de trabajo en la prestación de servicios sociales o en la filantropía, que trabajaban al margen de las decisiones del gobierno. Cuando el gobierno mexicano empezó a abrir algunos espacios a la ciudadanía, varias OSC exigieron que dichas medidas se institucionalizaran, con fines de avanzar hacia una forma de relación distinta a la que generalmente se había establecido en México entre gobierno y sociedad civil organizada.

Desde su constitución, el Fondo tenía dos objetivos: combatir la pobreza y fortalecer a las OSC como agentes ejecutores de proyectos, pero el segundo propósito se fue difuminando como resultado de las dificultades de la APF para operar programas de esta naturaleza. En los primeros años, solo una parte del Fondo se otorgaba a las OSC -a través de convocatoria pública- y los proyectos presentados se sometían a concurso mediante procesos de dictaminación. En todos los casos, las OSC invertían al menos 20% para el costo total del proyecto con recursos monetarios, además de recursos no monetarios.



<sup>3</sup> Entrevistamos a tres OSC; dos de prestación de servicios: un albergue que proporciona alojamiento, alimentación y otros apoyos a niños de familias en situación de pobreza, considerada como grande por el monto de sus ingresos anuales, y una institución pequeña que ofrece un programa de educación preescolar y apoyos a madres para que cursen la licenciatura en educación preescolar, también con grupos de población vulnerable. La tercera organización busca promover la disminución de la desigualdad de género, mediante el trabajo con hombres y otras actividades de investigación e incidencia, tanto en espacios privados, como en las políticas públicas.

En 2001, con la creación del Indesol<sup>4</sup> y la llegada al Instituto de personas provenientes de OSC -como Rogelio Gómez Hermosillo, Ricardo Bucio, Cecilia Loría y Daniel Ponce, entre otros- el Fondo se reformó significativamente para constituirse en el PCS. Se establecieron reglas de operación, todo el presupuesto pasó a ser asignado mediante concurso, se amplió la gama de temas de las convocatorias (más allá de asistencia o prestación de servicios) y, a partir de ese año, el Indesol incorporó a actores gubernamentales y privados que aportaban recursos y emitían convocatorias conjuntas para financiar proyectos de OSC con diversas temáticas y en las distintas entidades del país. A partir de entonces, y hasta finales de la década, el presupuesto del Programa y el número de proyectos apoyados se duplicaron (Figura 2).

Esta reforma se interpretó como un esfuerzo por transitar de un modelo clientelar de relación entre gobierno y OSC -en el que se veía al Estado como el único responsable del desarrollo y no se concebía la formación de alianzas no políticas con actores no gubernamentales- a un modelo más democrático de colaboración con actores no gubernamentales. El enfoque de demanda del PCS, que ha sido exitoso como un complemento importante de la política social en otros países de América Latina, se basa en el supuesto de que el subsidio es más efectivo al fortalecer a las OSC ejecutoras de los proyectos en sus necesidades más apremiantes para que, a su vez, detecten necesidades sociales y diseñen e implementen proyectos propios. Sin embargo, en México no tuvo auge, principalmente por la pesada carga de una cultura política en la que se espera que los apoyos sociales se conviertan en votos, lo que se logra con mayor facilidad transfiriendo dinero a los beneficiarios y no a través de actividades de organizaciones, a pesar de que estas multiplican la inversión social y aportan beneficios adicionales a la sociedad<sup>5</sup>.

Este esquema distintivo del PCS no logró consolidarse ni expandirse a otros programas gubernamentales. Por el contrario, sufrió su primer revés en el año 2006, como consecuencia de la salida de funcionarios que habían adquirido experiencia y que valoraban los aportes que genera trabajar con OSC. Adicionalmente, el Programa tuvo que enfrentar la dificultad de la propia APF que, en lugar de generar formas de implementación, seguimiento y evaluación para esquemas colectivos de intermediación, priorizó la focalización de recursos públicos hacia beneficiarios individuales en situación de vulnerabilidad en todos los programas sociales, exigiendo al Indesol concentrar los apoyos del programa en ciertos temas y aumentando la carga administrativa para el Instituto y para las OSC que recibían los apoyos (véase Verduzco, Tapia y Leal, 2009).

En esta lógica de operación, se hizo evidente la dificultad para compaginar los dos objetivos -combatir la pobreza y fortalecer a las OSC-, en el esquema constreñido que impone la forma de operar de la APF. Como efecto de la presión de un grupo de OSC, en 2009 se designó como Titular del Instituto a Ana María León, una funcionaria que, junto con su equipo, mostraron compromiso por recuperar el espíritu del Programa; en esos años el presupuesto del programa creció y, además de aumentar el número de apoyos a OSC, el Indesol pudo contar con

---

<sup>4</sup> En sustitución del Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL), creado en los noventa.

<sup>5</sup> Para el caso de México, se calcula que por cada peso, las OSC contribuyen con siete más, esto es, multiplican el apoyo por ocho (INEGI, 2020).

instrumentos suficientes para operar el Registro Federal de OSC. Sin embargo, no fue posible detener el giro que estaba teniendo el Programa, puesto que continuó la presión para focalizar sus acciones hacia el combate a la pobreza y se fue desvaneciendo el propósito de fortalecer el trabajo de las OSC.

En la investigación que realizó Alternativas y Capacidades en 2009, se señalan varios factores de diseño e implementación del Programa, así como del contexto de la APF, que en esos años empezaron a ser obstáculo para su operación y potencial (Verduzco, Tapia y Leal, 2009: 19). Además de la excesiva burocratización, otro de los efectos fue que se dejaron de emitir convocatorias sobre temas relevantes para las OSC, como la contraloría social, la participación ciudadana, la incidencia en políticas públicas; además de que se redujo el presupuesto de las convocatorias de investigación y de profesionalización. En lugar de adaptarse a las características del sector de OSC, al que se pretendía apoyar, se modificó el perfil de los proyectos seleccionados hacia los de prestación de servicios o de fortalecimiento de capacidades de ciertos grupos de población, mediante actividades muy concretas como talleres. Esto es, el Programa se orientó a apoyar proyectos de un tipo de OSC y no a la diversidad de programas del sector.

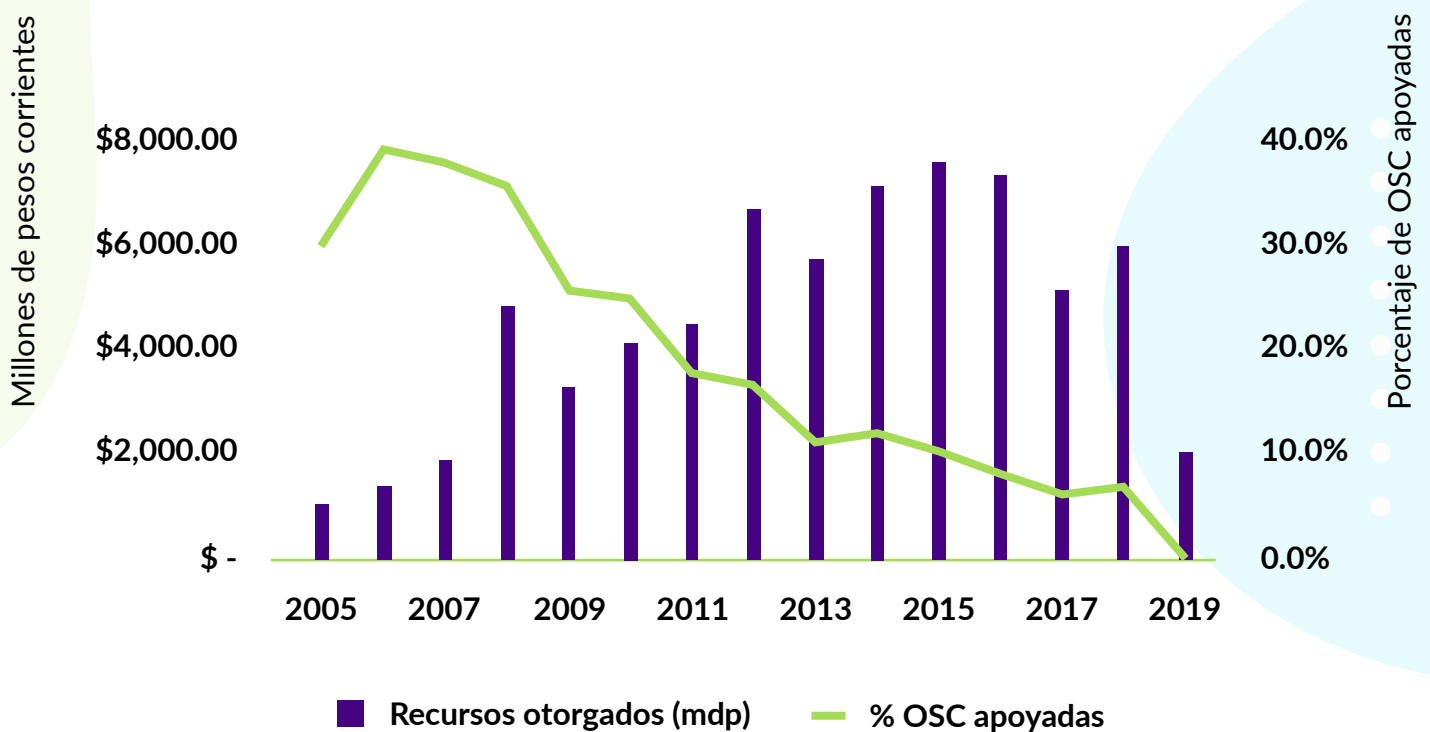


A partir de los últimos años del 2000, se empezó a percibir la amenaza de que el Programa podría desaparecer, lo que finalmente se cumplió en 2019. No es casual que para ello se utilizara el argumento de: “no queremos intermediarios, porque así se propicia discrecionalidad, opacidad y corrupción”; lo que no se sustenta con los análisis sobre acciones de gobierno para apoyar económicamente a OSC, que venían mostrando lo contrario: que el PCS y algunos programas similares cuentan con mayores garantías de no corrupción, no discrecionalidad y mayor transparencia (Véase Verduzco y Díaz, 2012). Además, durante los años de operación no se encontró ningún evento de corrupción, ni en la función de la administración pública, ni de parte de las OSC, por el contrario, la transparencia en las reglas de operación, en los procesos de dictaminación y en la rendición de cuentas sobre los apoyos recibidos fueron las propiedades más valoradas del Programa por las OSC.

## El PCS y el financiamiento a OSC del gobierno federal

Desde el año 2000 se ha documentado que el sector de OSC mexicano recibe proporciones de recursos públicos y privados sumamente reducidas, en comparación con los apoyos que se canalizan a las OSC en otros países (Verduzco, et al., 2001), lo que se ha constatado en estudios posteriores. La información oficial sobre el financiamiento del gobierno federal indica que, durante los años de vigencia de la Ley de Fomento (de 2004 a la fecha), el monto de estos recursos ha sido casi insignificante, siempre por debajo de 0.5% del presupuesto federal destinado a combatir la pobreza. El año 2015, el de mayor presupuesto destinado a OSC, fue de 7.2 mil millones de pesos y, en 2014, con el mayor número de apoyos, solo 11.4% de las OSC inscritas en el registro federal (3,323) recibió algún apoyo gubernamental. Posteriormente, tanto el presupuesto como el número de OSC apoyadas disminuyeron, en 2018 (previo a la Circular Uno), apenas 6.5% de las OSC inscritas en el registro federal recibieron algún apoyo gubernamental.

**Figura 1. Monto de apoyos económicos otorgados por el gobierno federal a OSC (2005-2019)**



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes del Indesol (2005-2019)

Por si fuera poco, las cifras oficiales sobredimensionan la realidad; más de 40% de los recursos que se reportan como apoyos a OSC, se destinan a instancias constituidas jurídicamente como asociaciones civiles pero que son creadas por el gobierno, que funcionan en su totalidad con recursos públicos, con empleados del gobierno y que tienen la función de cumplir tareas gubernamentales; y, más de 15% son apoyos otorgados a asociaciones civiles de auto beneficio, a las que las dependencias del sector agro productivo les solicitan la Clave Única de Inscripción al Registro (CLUNI) para transferirles recursos. Esto es, a las cifras totales reportadas cada año, hay que restarle alrededor de 65%. El apoyo gubernamental para OSC, que era bastante restringido y venía en descenso, quedó casi en cero después de la Circular Uno. Irónicamente, el Indesol presentó informes en 2019 y 2020 que refieren, casi en su totalidad, a los recursos que se transfieren a instancias de gobierno constituidas como asociaciones civiles, que nunca debieron aparecer en estos reportes<sup>6</sup>.

Con el propósito de comparar con lo que sucede en otros países y, con base en la recomendación de que los gobiernos financien al menos en 30% los presupuestos de las OSC<sup>7</sup>, se ha intentado calcular cuál sería la proporción de los recursos federales en el ingreso anual de las OSC en México. En el año 2000, de acuerdo con el estudio comparativo citado, el monto promedio de recursos públicos de las OSC mexicanas representaba alrededor de 8% de sus ingresos totales, mientras que en el total de países del estudio fue de 40%. Para el año 2017, si tomamos como muestra a las más de 9 mil OSC que son Donatarias Autorizadas por el SAT para generar recibos deducibles de impuesto a sus donantes, se podría decir que, en promedio, el porcentaje de ingresos públicos que reciben las OSC representa 2.56% del total de ingresos (Fondos a la Vista, Alternativas y Capacidades, A.C. 2020). De acuerdo con la información de dos de las OSC entrevistadas que recibieron apoyo en los últimos años del Programa, este representó 4.5% para la organización más grande y entre 10 y 15% para la pequeña.

Como indicamos previamente, la relevancia del PCS no se debe a su presupuesto, en el panorama del financiamiento público a OSC, los recursos de este programa representan alrededor de 5% del monto total reportado por la APF. Con esa pequeña cantidad, cada año el Programa apoyó a un mayor número de proyectos de OSC que el resto de las acciones del gobierno federal; por ejemplo, en el año 2018 otorgó 1,213 apoyos, equivalente a 46% del total de apoyos del gobierno federal a OSC (Figura 2).

---

<sup>6</sup> En 2019, de los 157 apoyos reportados como apoyos a OSC, 59 fueron para organizaciones que realizan actividades gubernamentales y solo 25.3% del monto fue para OSC sin fines de lucro y sin vínculos con el gobierno. En 2020 se reportaron 86 apoyos, pero solo tres fueron para OSC. También hay omisiones, por ejemplo, no se reportaron los apoyos del Programa de Apoyo para refugios especializados para mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas, que parece ser el único programa que continuó asignando apoyos a OSC en esos dos años.

<sup>7</sup> Aunque en muchos países, en donde es más común establecer alianzas público privadas, los recursos públicos pueden rebasar 40% del financiamiento total de las OSC e incluso el 50%, como el caso de Canadá.



**Figura 2. Número de OSC inscritas en Registro Federal, número de OSC apoyadas y montos otorgados por las dependencias de la APF (2005 - 2018)**

<b>Año</b>	<b>Núm. de OSC en el Registro Federal</b>	<b>Núm. de OSC apoyadas</b>	<b>% OSC apoyadas</b>	<b>Recursos otorgados</b>
<b>2005</b>	2,958	898	30.4	1,232.99
<b>2006</b>	4,402	1,679	38.1	1,659.60
<b>2007</b>	6,123	2,155	35.1	2,201.28
<b>2008</b>	8,436	2,598	30.8	4,842.00
<b>2009</b>	10,772	2,587	24.0	3,199.21
<b>2010</b>	13,267	3,049	23.0	4,350.40
<b>2011</b>	16,576	2,900	17.5	4,564.82
<b>2012</b>	19,826	3,251	16.4	6,249.13
<b>2013</b>	24,210	2,764	11.3	5,408.92
<b>2014</b>	28,983	3,322	11.5	6,779.28
<b>2015</b>	31,745	3,167	10.0	7,207.53
<b>2016</b>	35,500	2,979	8.4	6,983.45
<b>2017</b>	38,402	2,249	5.9	4,849.66
<b>2018</b>	41,219	2,611	6.3	5,988.61

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes del Indesol (2005-2018)<sup>8</sup>

<sup>8</sup> La Figura 2 muestra la información para el periodo de 2005 a 2018 que cada año reporta el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), como Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento a OSC, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Para elaborar los reportes, el Indesol recopilaba información de todas las dependencias sobre los recursos que asignaban a OSC con CLUNI y, en todos los casos, se trata de fondos clasificados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) como donativos o como subsidios.

Por ende, los apoyos por proyecto eran modestos, el promedio de \$176.6 mil pesos por proyecto que se otorgó en el año 2000, pasó a ser de \$286 mil pesos en el año 2018. Además, por la limitación presupuestal y el creciente número de proyectos presentados, cada año quedaban más de la mitad de los proyectos sin posibilidad de recibir financiamiento.

Dos de las tres OSC entrevistadas recibieron apoyos de entre 200 y 300 mil pesos por año. Una de ellas obtenía financiamiento para dos proyectos porque accedía mediante la modalidad que desarrolló el PCS para emitir convocatorias junto con los gobiernos estatales<sup>9</sup>. Con esa modalidad era posible ofrecer mayores montos a las OSC, además permitía que el financiamiento se ejerciera en un periodo de 16 o de 18 meses y no necesariamente al cierre del año; esto es, la organización podía empezar a ejercer el recurso propio o el del gobierno estatal desde el inicio del año, sin que le afectara que los fondos federales se le otorgaran por el cuarto mes o más tarde.

Sin embargo, era común que, aunque la convocatoria ofrecía determinada cantidad, en la revisión previa a la dictaminación que realizaba personal del Indesol se ajustaran los proyectos y bajaran los presupuestos con criterios que no siempre respondían a las necesidades del proyecto.

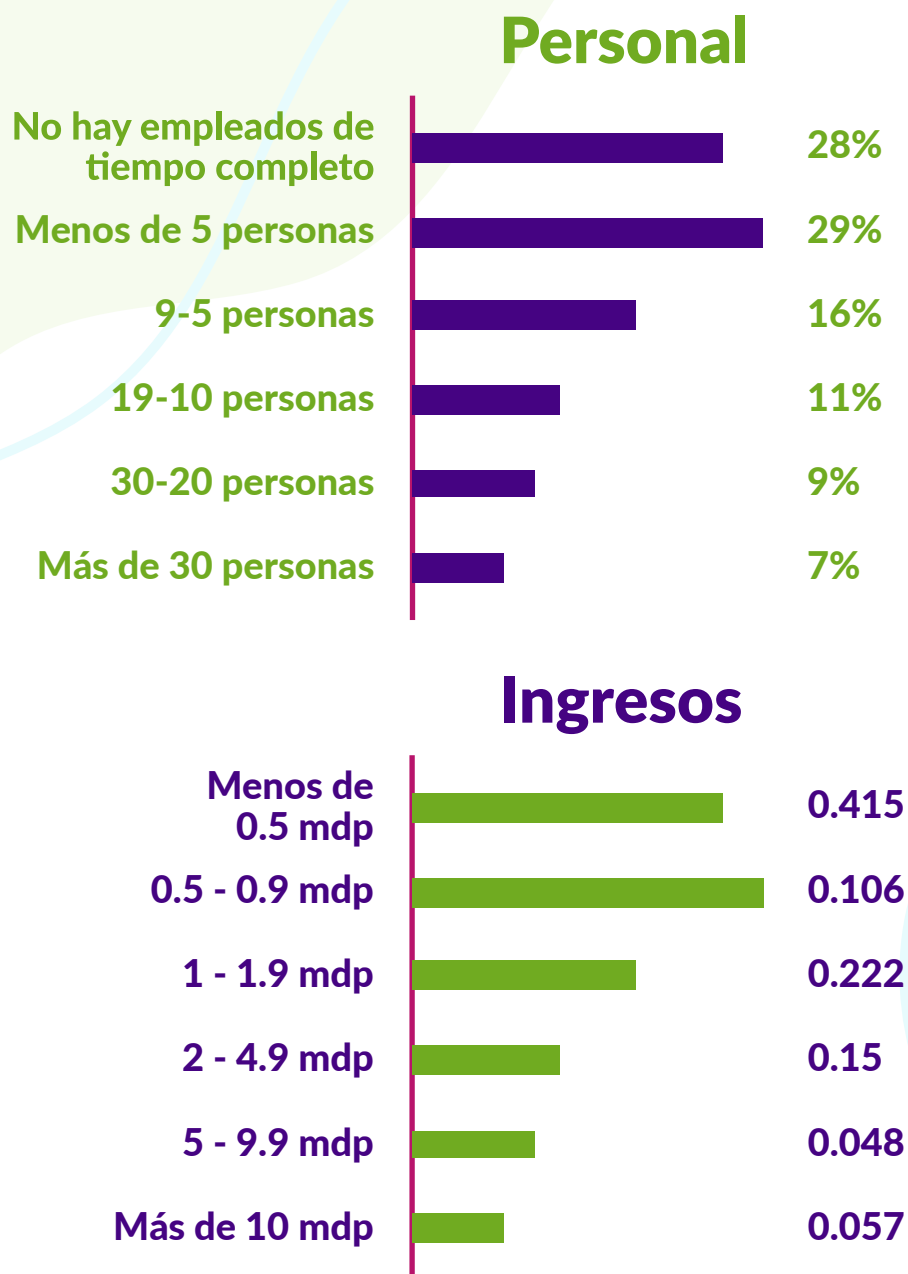


## ¿A qué tipo de OSC y de proyectos apoyaba el PCS?

Con los datos disponibles sobre el programa no es posible conocer las características de las OSC que reciben los apoyos, solo su distribución geográfica y el tipo de proyectos, de acuerdo con los objetivos de las convocatorias emitidas. Por ello, retomamos los resultados del estudio de Alternativas y Capacidades del año 2009 en el que elaboró un perfil de las OSC apoyadas con información de una encuesta a 319 OSC que habían recibido apoyo en algún año entre 2005 y 2008.

<sup>9</sup> Además de los gobiernos estatales, se emitían convocatorias con instancias como el Instituto Nacional de la Juventud, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las Juntas de Asistencia Privada y otras instancias públicas y privadas de algunas entidades federativas.

**Figura 3. Porcentaje de OSC participantes en el PCS, según tamaño del personal e ingresos anuales**



Fuente: Encuesta aplicada a OSC para estudio de Alternativas y Capacidades (2009).

De acuerdo con dicho estudio, más de la mitad de las OSC participantes (54%) son pequeñas, con presupuestos anuales menores a los 900 mil pesos y con cinco o menos colaboradores de tiempo completo (57%). En segundo lugar, se apoyó a OSC medianas: 27% tenían entre 5 y 19 colaboradores y 37% con rango de ingresos anuales entre 1 y 4.9 millones de pesos.

En menor medida participaron OSC consideradas grandes, con ingresos de 5 millones de pesos anuales o más y con 20 o más colaboradores, las cuales representaron 11% y 16% del total de OSC apoyadas respectivamente. En promedio, los recursos del programa representaron poco menos que una tercera parte del ingreso de las OSC: para cerca de 40% de las OSC que respondieron la encuesta, los recursos del Programa representaron entre 11% y 30% de sus ingresos anuales y para el 30% menos de 10%<sup>10</sup>.

Para el año 2008, 84% del presupuesto del Programa se destinó a las convocatorias de promoción general<sup>11</sup> (46%), asistencia social (13%), equidad de género (10%) y desarrollo rural (17%). En 2006 se habían eliminado las convocatorias de Participación ciudadana, transparencia y contraloría social y en 2008 la de Derechos humanos; se mantuvieron los apoyos para proyectos de fortalecimiento, mediante las convocatorias de Profesionalización y de Investigación, con 3 y 4% del presupuesto del programa dirigido a apoyos, pero su relevancia radicó en que las OSC apoyadas pudieron capacitar en temas diversos a un número importante de OSC (efecto multiplicador del trabajo de las OSC).

A partir del 2012, con el cambio de gobierno no se modificó sustancialmente el Programa, pero sí el esquema de las convocatorias emitidas: igual que sucedió en casi todos los programas de combate a la pobreza, el PCS se alineó con los objetivos de la estrategia de la Cruzada contra el Hambre, insignia del sexenio de Enrique Peña Nieto. Por ello, la mayor parte del financiamiento se otorgó a proyectos de las convocatorias denominadas Desarrollo integral sustentable con participación comunitaria; Mejora alimentaria, nutrición y salud; y, la de Sociedad incluyente y cohesión social<sup>12</sup>; la convocatoria de Fortalecimiento de la igualdad y equidad de género tuvo también relevancia en términos del presupuesto, pero tanto el monto como los apoyos fueron disminuyendo durante el sexenio. Las convocatorias de Profesionalización y de Investigación se mantuvieron con muy bajo presupuesto y no en todos los años del sexenio, en 2015, año en que más apoyo recibieron, se les asignó 2.3 y 1.5% del presupuesto total del Programa, respectivamente.

---

<sup>10</sup> Importante tener en cuenta que todas las OSC de la muestra de ese estudio participaban en algún programa gubernamental, el dato no puede extrapolarse al universo de OSC inscritas en el Registro Federal.

<sup>11</sup> Esta convocatoria era la de mayor presupuesto porque era la única que operaban las delegaciones estatales. Se conocaba a proyectos de asistencia social y de prestación de servicios de salud y fomento educativo y algunos proyectos medioambientales. Fue un indicador del grado de descentralización del Programa y del intento del Indesol por compensar la ausencia de programas de coinversión en otras dependencias del gobierno (Verduzco, Tapia y Leal, 2009: 82).

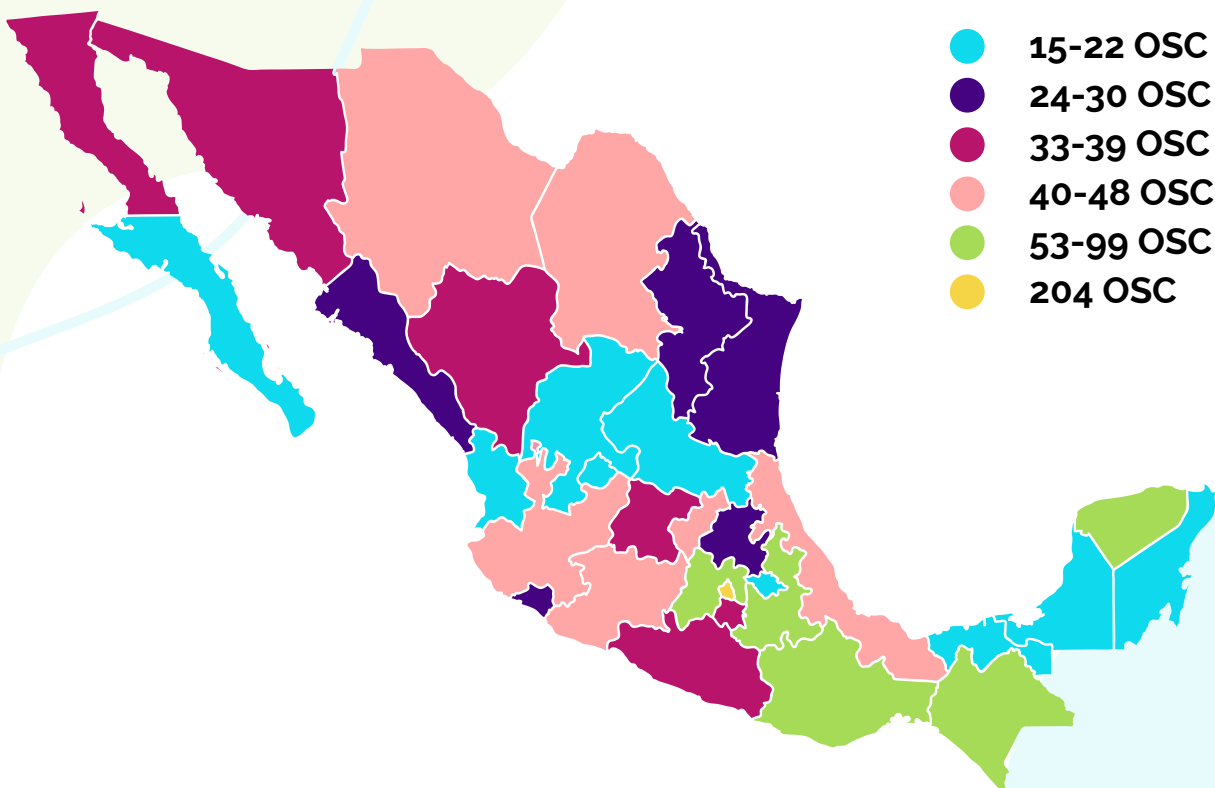
<sup>12</sup> Todas las convocatorias del Programa fueron para proyectos con población vulnerable: la de Desarrollo integral sustentable, para proyectos de elaboración de diagnósticos y proyectos participativos e iniciativas de desarrollo comunitario; la de Mejora alimentaria para proyectos de producción, abasto y distribución de alimentos en albergues de jornaleros migrantes u otras comunidades; la de Cohesión social también enfocada al desarrollo comunitario, con énfasis en comunidades indígenas.

**Figura 4. Número de proyectos apoyados y presupuesto del PCS, según convocatoria (2013-2018)**

Convocatoria	2013		2014		2015		% presup.
	apoyados	monto	apoyados	monto	apoyados	monto	
Des. Integral y part común	193	\$49,836.38	159	\$49,836.38	185	\$49,477.90	
Alimentación	182	\$49,626.90	194	\$49,626.90	193	\$49,750.00	
Cohesión social	134	\$31,414.40	157	\$31,414.40	147	\$32,879.90	
Fort. equidad género	124	\$30,000.00	119	\$30,000.00	133	\$33,990.50	
Profesionalización	28	\$6,807.10	16	\$6,807.10	16	\$4,258.20	
Investigación			22	\$606.80	17	\$5,051.60	
Flujo migrantes							
Total sin coinversión	1,350	\$290,021.40	1,500	\$313,549.10	1,522	\$325,266.90	
Coinversión		\$12,060.80		\$20,593.20		\$22,466.00	
<b>Total</b>		<b>\$302,082.20</b>		<b>\$334,142.30</b>		<b>\$347,732.90</b>	
	2016		2017		2018		
	apoyados	monto	apoyados	monto	apoyados	monto	
	79	\$20,794.00	58	\$15,300.00	156	\$37,600.58	17%
	122	\$31,817.50	38	\$10,000.00			17%
	149	\$31,878.80	105	\$24,898.20			10%
	84	\$21,145.60	65	\$14,664.80	52	\$12,699.59	10%
	17	\$4,602.90	16	\$4,386.10	18	\$4,723.80	2.30%
	9	\$3,000.00	0	\$ -			1.50%
	14	\$4,000.00	0	\$ -			
	1,307	\$244,387.90	966	\$172,309.70	226	\$55,023.97	
		\$29,542.60		\$31,618.30	0	\$ -	
<b>Total</b>		<b>\$273,930.50</b>		<b>\$203,928.00</b>		<b>\$55,023.97</b>	<b>2,020</b>

Respecto a la ubicación geográfica de las OSC apoyadas, aunque los datos no refieren al lugar del proyecto, en la Figura 5 se puede apreciar que el programa tenía capacidad para canalizar recursos a las distintas regiones del país y, particularmente a las de menor desarrollo.

**Figura 5. Distribución geográfica de apoyos a OSC (2013-2018)**



En resumen, a pesar de sus limitaciones, se trataba del **programa más relevante de la APF**, principalmente por tener la cobertura más amplia y porque existían muy pocos programas similares en otras dependencias y todos con un alcance bastante menor. Los apoyos eran reducidos y orientados principalmente a proyectos de prestación de servicios para grupos de población vulnerable y no para la gran variedad de proyectos que llevan a cabo las OSC en México; aun así, el recurso les permitía a organizaciones pequeñas y a las que empezaban a operar, solventar necesidades básicas para cumplir con sus programas y proyectos.

Sin duda, más que el recurso económico, las OSC valoraban y tenían confianza en el PCS por su alto grado de institucionalización, especialmente porque la relación que establecían con el gobierno estaba mediada por reglas claras. De las OSC entrevistadas, las dos organizaciones que prestan servicios valoran positivamente, entre otros aportes, el acompañamiento del Indesol para:

- la presentación de propuestas;
- la orientación para elaborar un diagnóstico institucional para dar sustento a los proyectos presentados;
- la metodología para dar seguimiento a las actividades y para comprobar el ejercicio de los recursos, incluso creando grupos de beneficiarios para el control social, y
- el seguimiento que hacía el Indesol de distintas formas, entre ellas, las visitas in situ.

Por otro lado, la OSC dedicada a actividades distintas a la prestación de servicios, refiere que debido al enfoque focalizador que adquirió el programa, este puso énfasis en que las OSC justificaran el número de beneficiarios e incorporaran indicadores de costo efectividad, lo cual aumentó la carga administrativa para las organizaciones. “Se volvieron muy exigentes y el recurso nunca se incrementó”, “nos llegamos a sentir demasiado observados, supervisados”; aunque consideran muy importante la existencia de mecanismos de transparencia, en el caso del Programa se volvió excesivo: “aunque nos conocían y sabían que conducíamos bien nuestros proyectos, se convirtió en un control nada agradable” que además resulta costoso para el Indesol y para las OSC<sup>13</sup>.

Mientras que las OSC de prestación de servicios valoran la rigidez en el seguimiento y en la comprobación de parte del Instituto como una forma de fortalecer a las OSC, la tercera OSC entrevistada considera que tanto la supervisión, como los requerimientos para la comprobación del gasto eran excesivos, con muchos criterios innecesarios que solo respondían a la necesidad del Indesol de presentar cifras en sus indicadores administrativos.

De manera particular, las OSC valoraron la aportación del Indesol para que las OSC difundan su trabajo e intercambien aprendizajes y experiencias con sus pares, particularmente mediante eventos como las ferias de OSC o, en el caso de las convocatorias de investigación, participación ciudadana, o género, el programa permitía a las OSC difundir sus hallazgos y sus modelos de intervención, como una especie de plataforma de difusión y proyección para su trabajo: “Aprendí mucho con Indesol, es una lástima que se elimine por una decisión unilateral, estaba ciudadanizada hasta cierto punto, con grandes aportes [...] Seguía siendo valioso para OSC incipientes”.

Para el gobierno mexicano, su desaparición representa la pérdida de uno de los escasos esfuerzos hacia la construcción de un esquema de colaboración con OSC que, aunque sufrió un grado de involución, era casi la única vía gubernamental para canalizar acciones para fortalecer a estos actores.

<sup>13</sup> Además de las medidas de comprobación, los entrevistados refieren a otras actividades; una de ellas, las reuniones que convocaba el Indesol para que las OSC presentaran sus avances, según temas de la convocatoria, pero que se convertían en ejercicios de simulación para que el Indesol cumpliera indicadores ante la APF, ya que no se daba retroalimentación de pares, “se convertía en un diálogo entre sordos” y se distraía a las OSC de sus tareas.

Muchas OSC podrán encontrar formas alternativas para sustituir el apoyo que recibían, las dos organizaciones de prestación de servicios que entrevistamos han logrado obtenerlo a través de fundaciones y empresas privadas (nacionales e internacionales). Una de las OSC entrevistada ha mantenido el apoyo del gobierno estatal en estos tres años, aunque los montos son mucho menores; otra organización también tuvo que prescindir del apoyo del gobierno estatal porque en su entidad se suspendió por la pandemia; y, la tercera OSC, desde el año 2016, había decidido no presentar proyectos al PCS: “ya no le convenía a la OSC, le resultaba más costoso de lo que le podía dar”. Además, imponía a las OSC excesivos criterios para la ejecución de las actividades y para la comprobación de los recursos, porque a los que corresponden a las instancias que reciben los apoyos, se sumaban requerimientos que se le imponían al Indesol.

Actualmente, para las dos OSC de prestación de servicios resultan más preocupantes los posibles efectos de las modificaciones que se hicieron a la LISR en octubre del 2021, que limitan el uso que pueden hacer de los donativos privados, además de que deben realizar cambios a sus actas constitutivas y solicitar nueva autorización para seguir destinando esos recursos a las mismas actividades. También están previendo que podrían disminuir las donaciones de parte de personas físicas, que para una de las OSC representan 27% de su ingreso anual, mucho más que los apoyos del PCS.



# Referencias

Alternativas y Capacidades (2021): A contracorriente: financiamiento público para OSC 2005-2019, publicado en Animal Político, 24 de mayo 2021. <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/a-contracorriente-financiamiento-publico-para-osc-2005-2019/>

Fondos a la Vista, Alternativas y Capacidades, A.C. (2020), <https://fondosalavista.mx/>

Instituto Nacional de Desarrollo Social (2018): Libro blanco del Programa de Coinversión Social 2012-2018, México, CDMX.

Instituto Nacional de Desarrollo Social. Informe anual de las acciones de fomento y de apoyos y estímulos otorgados por las dependencias y entidades de la administración pública a organizaciones de la sociedad civil, México, D. F. De los años 2006 a 2020.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2020): Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro. <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=6979>

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

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

Verduzco, María Isabel, Mónica Tapia y Jesús Leal (2009): Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil. Análisis del Programa de Coinversión Social, Alternativas y Capacidades, AC., México, DF.

Verduzco, María Isabel y Raúl Díaz (2012): Financiamiento del gobierno federal a organizaciones de la sociedad civil. ¿Cómo se asignan los apoyos económicos?, Alternativas y Capacidades, México, DF.